

Presupuestos sensibles al género: la experiencia de República Dominicana

Emilia Rossi



Fotografía: Elvis González Comprés

Introducción

Con la introducción del concepto de género en los años 70 se reconoce que las relaciones desiguales entre hombres y mujeres son una construcción socio-cultural y se cuestionan los supuestos que rigen la organización social, económica y política. En particular se constata que las instituciones y las políticas públicas, al ser socialmente construidas, están fundamentadas en un orden de género desigual y que para modificar este orden es necesario incorporar un enfoque de género en instituciones y políticas. Esta estrategia de incorporación se define también como *mainstreaming* de género y es establecida claramente en la IV Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer de Beijing (1995), donde 189 gobiernos adoptan una plataforma de acción para eliminar

los obstáculos a la participación de la mujer en todas las esferas de la vida pública y privada.

La necesidad de incorporar un enfoque de género en las políticas públicas, en particular en las macroeconómicas, ha sido ampliamente demostrada por los estudios acerca del impacto diferenciado en hombres y mujeres de las políticas de ajuste estructural. Estos trabajos muestran que una política macroeconómica que reduce la inversión en salud pública puede tener un impacto diferenciado en hombres y mujeres porque a menudo son las mujeres las que cargan con el trabajo de cuidado, siendo el género la base de una división de la economía en sector productivo y reproductivo. Los análisis del ajuste estructural demuestran por tanto que las políticas macroeconómicas no son neutrales al género.

De las diferentes políticas macroeconómicas, la política fiscal es la que más se ha prestado a ser analizada con un enfoque de género a través de los presupuestos públicos sensibles al género. Según Ronda Sharp (2002) estos tienen tres funciones:

1. Ayudan a generar sensibilidad en torno a la cuestión de género y su impacto en las políticas y el presupuesto;
2. Favorecen la rendición de cuentas y la transparencia de los gobiernos;
3. Contribuyen a que se cambien las políticas y los presupuestos para que promuevan la igualdad de género.

Los presupuestos públicos sensibles al género pueden por tanto indicar en qué medida un gobierno está cumpliendo con los compromisos internacionales en términos de igualdad de género y transversalización del enfoque de género. Se trata de evaluar el impacto diferenciado del presupuesto público en hombres y mujeres y desmitificar la aparente neutralidad al género de la política fiscal.

En el presente artículo se presentará el análisis del presupuesto público de República Dominicana con enfoque de género dando prioridad al gasto público. Se hará referencia a la metodología y las herramientas propuestas por Diane Elson (2002), presentando además indicadores alternativos desarrollados en algunas experiencias latinoamericanas (UNIFEM, 2009).

Metodologías y herramientas para un análisis del presupuesto público con enfoque de género

La relevancia del análisis PSG nace de la constatación que los procesos de mainstreaming de género han sido limitados por diversos factores: en particular los compromisos políticos e internacionales de los gobiernos no se han traducido en políticas públicas sensibles al género ni en asignaciones de recursos adecuadas en el presupuesto público. Los PSG por tanto contribuyen a que los compromisos gubernamentales con respecto al género se traduzcan en compromisos presupuestales (Hofbauer y Vinay, 2002). En otras palabras se evalúa el impacto diferenciado del presupuesto público en hombre y mujeres con el objetivo final de integrar el enfoque de género en todas las fases del proceso

En el marco de estas iniciativas no se analizan sólo los montos totales asignados a unidades o programas de género sino se trata de evaluar la política fiscal como parte de la política macroeconómica de un país.

Según Diane Elson (2002) la cuestión central es: ¿Qué impacto tiene esta medida fiscal en la igualdad de género? ¿Reduce, incrementa o deja sin cambios la desigualdad de género?

No existe una sola manera de sintetizar los impactos de género del presupuesto: de hecho las iniciativas de presupuestos sensibles al género varían considerablemente de acuerdo al país o la región analizados en razón de su contexto social y político. También varían de acuerdo a la institución que las realiza, ya sea el gobierno, organismos gubernamentales o grupos de la sociedad civil. Las iniciativas de presupuestos sensibles al género se refieren tanto a los gastos como a los ingresos de los presupuestos, pero en la mayoría de las iniciativas se ha dado prioridad al análisis del gasto.

En un trabajo seminal sobre el análisis de los presupuestos con perspectiva de género en Australia, Ronda Sharp (1990) plantea una división del presupuesto público en tres categorías:

1. Gasto explícitamente planificado para promoción de equidad de género

2. Gasto asignado a promover igualdad de oportunidades en el empleo público
3. Gasto general

En los primeros estudios que se realizan utilizando este marco se nota que la gran mayoría del gasto entra en la tercera categoría, lo que sugiere que si se quiere hacer un análisis del gasto público con perspectiva de género es necesario extender el análisis a todas las partidas presupuestarias, y no sólo a aquellas que están vinculadas específicamente a instancias y/o acciones que promueven la equidad de género.

Diane Elson (2002), haciendo referencia al ciclo del presupuesto identifica 4 maneras o perspectivas para analizar la sensibilidad al género de los presupuestos:

- 1. Insumos:** fondos asignados y gastados por función/programa: ¿Los insumos financieros son adecuados para alcanzar la igualdad de género?
- 2. Actividades:** servicios planificados y suministrados: ¿El diseño de los programas o las actividades refleja y respeta las necesidades de hombres y mujeres?
- 3. Resultados:** los productos de las actividades (por ej. pacientes tratados/as o empresas apoyadas): ¿Los resultados son equitativamente distribuidos entre mujeres y hombres?
- 4. Impactos:** logros previstos y reales: ¿Los impactos planificados y producidos promueven la igualdad de género?

El análisis de género del presupuesto se puede llevar a cabo respondiendo a las preguntas mencionadas, utilizando datos desagregados por sexo y disponiendo de conocimientos acerca de las relaciones de género. Se puede recurrir a diversas herramientas e indicadores, lo que dependerá en gran medida de la disponibilidad de datos en el contexto analizado. Elson (2002b) propone una serie de herramientas para analizar el presupuesto con enfoque de género; éstas ofrecen diferentes alternativas para identificar el impacto diferenciado del gasto en hombres y mujeres y han sido utilizadas en iniciativas a nivel nacional, regional y local. Se describen brevemente a continuación.

Herramienta 1. La **evaluación de las políticas públicas desde la perspectiva de género** es al análisis con enfoque de género de las políticas y programas financiados por el presupuesto: la pregunta a contestar es: ¿cómo pueden las políticas y los correspondientes recursos asignados reducir o incrementar la desigualdad de género?

Herramienta 2. La **evaluación desagregada de los/as beneficiarios/as** permite tomar en consideración las opiniones y percepciones de los/as ciudadanos/as. Los/as beneficiarios/as reales o potenciales de los servicios públicos pueden dar su evaluación en relación a cómo el gasto público está cumpliendo con sus necesidades, a través de encuestas, grupos focales o entrevistas.

Herramienta 3. El **análisis desagregado de la incidencia del gasto público** apunta a identificar cuánto del total de los recursos que el gobierno invierte en un programa beneficia a hombres y cuánto a mujeres. La distribución porcentual del gasto del programa entre hombres y mujeres se puede comparar con la proporción de hombres y mujeres en la población de referencia. Para aplicar esta herramienta se necesita información cuantitativa detallada.

Herramienta 4. El **análisis desagregado del impacto del presupuesto en el uso del tiempo** estima la relación entre la asignación de recursos del presupuesto y la manera en que los miembros de un hogar usan su tiempo, basado en encuestas del uso del tiempo. Diferentes distribuciones de los recursos públicos tienen un impacto en la forma de usar el tiempo en los hogares: por ejemplo, cuando se proponen recortes en el gasto público siempre hay que preguntarse qué impacto tendrán en el uso del tiempo de hombres y mujeres.

Herramienta 5. El **marco de política económica de mediano plazo, con perspectiva de género** es utilizado para evaluar el impacto de género de las políticas económicas. Se intenta incorporar el género dentro de los modelos económicos que fundamentan los marcos económicos a mediano plazo. Esto puede hacerse desagregando por sexo algunas variables o introduciendo nuevas variables que representen el trabajo de cuidado no remunerado.

Herramienta 6. El **estado de presupuesto con conciencia de género** es un informe gubernamental que revisa el presupuesto utilizando algunas de las

herramientas presentadas y sintetiza sus implicaciones en términos de igualdad de género con varios indicadores, como el porcentaje del gasto destinado a la igualdad de género, el balance de género de los empleos, contratos y capacitaciones públicas, o el porcentaje de los servicios públicos utilizados solo por mujeres. Esta herramienta requiere de un alto grado de coordinación en el sector público.

Experiencias de presupuestos públicos sensibles al género en América Latina y Caribe

En la última década se han llevado a cabo iniciativas de presupuestos sensibles al género en gran parte de los países de América Latina y el Caribe. Raquel Coello¹ (2009) en un estudio sobre las experiencias de América Latina² cuenta 52 iniciativas diferentes tanto en el ámbito nacional como local, distribuidas en los 17 países de la región. La mayoría de los estudios se han desarrollado a nivel local con 29 iniciativas abarcando 50 municipios; en cambio a nivel nacional se registran 23 iniciativas, de las cuales 18 sobre el conjunto del presupuesto y 5 sobre presupuestos sectoriales específicos.

Coello (2009) realiza una interesante clasificación de las experiencias basada en el tipo de institución que ha liderado la iniciativa y la estrategia de intervención. Por lo que se refiere a las iniciativas de ámbito nacional, que son las que nos interesan a fines de este estudio, su gran mayoría (65%) han sido lideradas desde el ejecutivo, una quinta parte desde el legislativo y el 13% desde organizaciones de la sociedad civil.

Respecto al tipo de estrategias de intervención Coello utiliza tres categorías: análisis del presupuesto, iniciativas de incidencia en el presupuesto y experiencias de monitoreo, seguimiento y control público a la ejecución del presupuesto. Estas estrategias pueden darse de manera simultánea en una misma experiencia y de hecho la mayoría de las iniciativas a nivel nacional son al mismo tiempo de incidencia y de análisis. A nivel de análisis se ha generado mayor conocimiento del presupuesto y de sus implicaciones en términos de

1 Coordinadora regional del Programa Latinoamericano de Presupuestos Sensibles al Género de UNIFEM.

2 No se analizó el Caribe por no contar con suficiente información.

género; a nivel de incidencia política, en algunos casos se ha logrado cambiar las normas, los instrumentos y los procesos presupuestarios.

Vale la pena describir en mayor detalle dos experiencias latinoamericanas, desarrolladas respectivamente en México y Bolivia, que merecen particular atención por su relevancia e innovación.

La **experiencia mexicana** destaca por haber sido una de las primeras iniciativas de PSG en América Latina y por haber logrado tener un eco en la agenda del gobierno, sensibilizando a distintos actores acerca de la importancia del tema. La iniciativa fue impulsada por una red de organizaciones de la sociedad civil liderada por Fundar y Equidad de Género e inició una revisión del plan de acción de la Conferencia sobre Población y Desarrollo de El Cairo y de los compromisos adquiridos por el país en tema de salud reproductiva. En el marco de esta iniciativa se trata de definir la posición de México frente a los compromisos de El Cairo analizando las tendencias del gasto público dirigido a la salud reproductiva. De allí nacen otras iniciativas, entre ellas una investigación que analiza los programas de combate a la pobreza utilizando herramientas del análisis de presupuestos públicos sensibles al género. En la investigación se observa que muy pocos programas hacen explícita la definición de su enfoque de género y no parten tampoco de un diagnóstico que les permita determinar los factores constitutivos de las desigualdades de género (Vinay Rojas et al, 2001).

Una de las principales fortalezas de la experiencia mexicana es la colaboración de distintos actores y la complementación de las habilidades de cada uno. Otro importante alcance es haber logrado introducir el tema del presupuesto sensible al género en la agenda política. Sin embargo Zebadúa (2002) señala que lograr cierto nivel de interés respecto al tema así como un compromiso por parte de algún sector, es sólo parte del camino por recorrer: la otra mitad consiste en desarrollar estrategias específicas y capacidades técnicas para formular PSG.

La otra experiencia de presupuesto sensible al género que queremos destacar se ha realizado en **Bolivia**. Desarrollada a nivel nacional y local, la iniciativa fue impulsada por UNIFEM Región Andina y realizada por el Colectivo Cabildeo. El aspecto más interesante de este trabajo es la introducción de nuevas categorías

de gasto que permiten ubicar el trabajo reproductivo como parte de la economía y visibilizar los aportes del presupuesto a responsabilizar el estado de parte de este trabajo. Se proponen (Fernández, 2009) las siguientes categorías:

- a. Categoría de Inversión Focalizada en Mujeres para cerrar brechas de desigualdad (FM).
- b. Categoría de Inversión en Corresponsabilidad Social y Pública en el Cuidado de la Familia y la Reproducción de la Fuerza de Trabajo (CSCF).
- c. Categoría de Inversión en Cultura de Igualdad (CI).
- d. Categoría de Inversión en Redistribución Social con Condiciones para la Igualdad de Género (RSIG).

Esta categorización es la base para el cálculo de varios indicadores y en Bolivia se ha aplicado a nivel nacional, departamental y municipal.

Como emerge de la descripción de los casos de Bolivia y México, a nivel metodológico y en términos de hipótesis de trabajo existe un buen grado de variabilidad entre las iniciativas latinoamericanas: en algunas se han realizado análisis cuantitativos y en otras se han desarrollado análisis puramente cualitativos. Por tanto es imposible comparar los resultados obtenidos en diferentes estudios o pensar de identificar un punto de referencia cuantitativo de la proporción de gasto prioritario para la equidad de género. Sin embargo como señala Coello (2009) “las experiencias de presupuestos con perspectiva de género en América Latina aunque incipientes, nos dejan un número importante de logros y avances”.

Delimitación del análisis y metodología

En nuestro análisis del presupuesto público de República Dominicana con enfoque de género se dará prioridad al gasto público, dejando el análisis de los ingresos para posteriores estudios. En una iniciativa de PSG completa llevada a cabo con la colaboración de actores de distintas esferas, se podría realizar un *Gender Budget Statement* (estado de presupuesto con conciencia de género) aplicando todas o buena parte de las herramientas propuesta por Elson (2002).

En República Dominicana - como en otros países de la región - no existe la información estadística necesaria para utilizar algunas herramientas y calcular los indicadores correspondientes. Faltan, por ejemplo, datos desagregados por sexo sobre los/as beneficiarios/as de los programas de los Ministerios, así como estadísticas sobre el uso del tiempo³ o encuestas sobre la satisfacción y necesidades de hombres y mujeres respecto a los servicios públicos.

Por tanto, en el presente estudio adaptaremos la metodología al caso de RD: se aplicarán algunas de las herramientas propuestas por Diane Elson y se utilizará el esquema propuesto por Colectivo Cabildeo y Fernández (2009). El análisis consta de tres componentes:

El **primer componente del análisis** presentará la composición institucional del gasto público de RD en 2009 y especificará el presupuesto del Ministerio de la Mujer y de las Oficinas de Género y Desarrollo de los otros ministerios. Este análisis llamado de las “Instituciones Presupuestarias” (*budgetary institutions*) es propuesto por Elson (2002b) y se fundamenta en la constatación que no se puede transversalizar el género en las políticas públicas si no se asigna un presupuesto a las unidades que tienen esta función.

El **segundo componente** del análisis consiste en el cálculo de indicadores basados en la categorización del gasto propuesta por Fernandez (2009) y presentada en la Ilustración 1⁴.

La inversión total en igualdad de género es desagregada en:

- a. Inversión Focalizada en Mujeres para cerrar brechas de desigualdad (FM): esta categoría se refiere a la inversión pública en medidas de acción positiva orientadas a remontar la situación inicial de desventaja de las mujeres y reducir las brechas de género.
- b. Inversión en Corresponsabilidad Social y Pública en el Cuidado de la Familia

3 Es interesante notar que en República Dominicana la Encuesta Demográfica y de Salud (CESD, 2007) incluyó dos preguntas en su cuestionario respecto al uso del tiempo: una de ellas indaga sobre el tiempo que dedican hombres y mujeres a su profesión y la otra sondea el tiempo que dedican las mujeres de 15 - 49 años de edad a las labores domésticas. El hecho de no haber incluido la segunda pregunta en el cuestionario de los hombres implica ya de por sí un sesgo de género que presupone que las labores domésticas son sólo responsabilidad de las mujeres. (ONE, 2009)

4 El esquema es una readaptación de Fernández (2009); se omitieron los indicadores de eficiencia que comparan el gasto programado con el gasto ejecutado.

y la Reproducción de la Fuerza de Trabajo (CSCF): se refiere a la inversión pública que promueve la responsabilidad social y pública en la reproducción de la fuerza de trabajo y el cuidado de la familia. Esta categoría nombra las medidas que apuntan a generar condiciones que amplíen el uso del tiempo de las mujeres para el ejercicio de sus derechos y por tanto están basadas en el reconocimiento del valor económico del trabajo de reproducción y de cuidado.

- c. Inversión en Cultura de Igualdad (CI): esta categoría se refiere a las acciones que promueven cambios estructurales en las relaciones sociales entre mujeres y hombres es decir promueven cambios en las relaciones de poder entre hombres y mujeres o entre mujeres y mujeres de diferentes clases sociales y grupos étnicos.

La Inversión en Redistribución social con condiciones para la igualdad de Género - RSIG (o sea la inversión orientada a la redistribución social de la riqueza que contribuye indirectamente a ampliar las oportunidades de las mujeres) es una categoría adicional que no entra en el cálculo del indicador de Inversión en Igualdad de Género por tener un impacto indirecto en la igualdad de género.

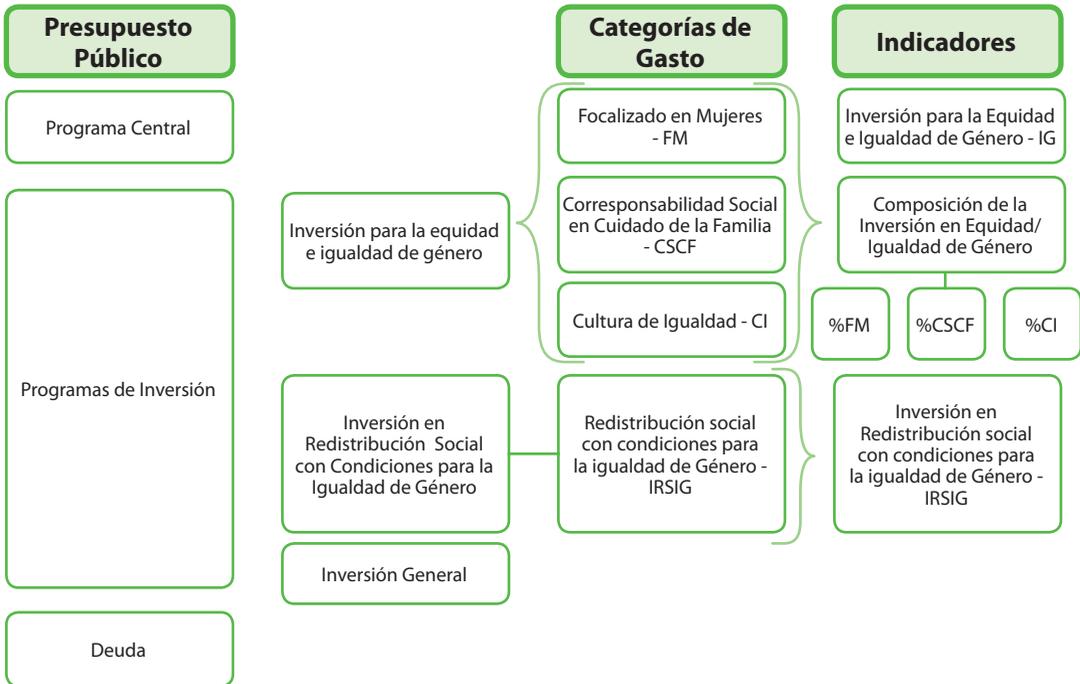
La categorización del gasto presentada se aplicará al gasto programático de tres Ministerios del Estado Dominicano en el año 2009: Educación, Trabajo y Mujer. En la metodología original propuesta por el Colectivo Cabildeo y Fernández (2009) los indicadores de equidad de género se obtienen poniendo en relación la inversión de las diferentes categorías de gasto con la inversión total. En el presente estudio no hemos calculado la inversión total, es decir, no hemos separado la inversión del programa central (coordinación y administración), debido a la dificultad de hacerlo en ministerios como el de Educación. Por tanto, por cada Ministerio el indicador de Inversión en Igualdad de Género es calculado como:

Inversión en Igualdad de Género

$$IG = \frac{\text{Inversión en Igualdad de Género}}{\text{Presupuesto Total}}$$

Ilustración 1

Categorías de gasto e indicadores



En el **tercer componente** se analizará el programa Juventud y Empleo llevado a cabo conjuntamente por el Ministerio de Educación y el de Trabajo, evaluándolo desde una perspectiva de género. Se aplicará el análisis de género de la incidencia del gasto público, una herramienta propuesta por Diane Elson (2002b) que se utiliza para monitorear la distribución del gasto de un programa tratando de identificar cuánto del total de los recursos que el gobierno invierte en un programa beneficia a hombres y cuánto a mujeres. La distribución porcentual del gasto del programa se compara con la proporción de hombres y mujeres en la población de referencia. Por ejemplo, la distribución del gasto en educación primaria entre niños y niñas se compara con la proporción de niños y niñas en la población de referencia. Niños y niñas están igualmente presentes en la población así que tendría que haber una repartición equitativa del gasto en educación primaria. En cambio si se analiza un programa de capacitación agrícola el gasto tendrá que estar repartido entre hombres y mujeres según la proporción que existe en la población de referencia, que no necesariamente es una proporción 50/50.

PSG RD componente 1: mecanismos institucionales de género y presupuesto

Tabla 1

Presupuesto devengado por capítulo 2009: composición % y variación % 2008-2009 (mln rd\$)

Capítulos	Ene - Dic 2009	Composición % 2009	Variación % 2008-2009
Congreso Nacional	5.123,14	1,59	3,02
Presidencia de la República	33.523,97	10,39	-7,08
Min. de Interior y Policía	23.501,09	7,28	2,17
Min. de Fuerzas Armadas	11.587,43	3,59	-0,36
Min. de Relaciones Exteriores	4.105,41	1,27	19,22
Min. de Hacienda	15.212,63	4,71	-7,96
Min. de Educación y Cultura	31.705,03	9,82	10,14
Min. de Salud Pública y Asistencia Social	30.149,88	9,34	-3,20
Min. de Deportes, Educ. Física y Recreación	1.832,14	0,57	3,51
Min. del Trabajo	1.443,91	0,45	13,40
Min. de Agricultura	7.534,38	2,33	-23,01
Min. de Obras Públicas y Comunicaciones	22.711,96	7,04	-21,23
Min. de Industria y Comercio	1.592,84	0,49	-2,26
Min. del Turismo	799,09	0,25	10,78
Procuraduría General de la Rep.	2.549,39	0,79	-0,73
Min. de la Mujer	261,27	0,08	7,52
Min. de la Cultura	945,33	0,29	-7,33
Min. de la Juventud	291,95	0,09	-7,37
Min. del Medio Ambiente	2.828,60	0,88	-6,86
Min. de Educ. Superior, Ciencia y Tecn.	5.630,50	1,74	21,04
Min. de Economía, Planif. y Desarrollo	4.774,12	1,48	6,45
Min. de Administración Pública	293,55	0,09	-91,81
Poder Judicial	3.772,70	1,17	-7,61
Junta Central Electoral	3.015,76	0,93	611,50
Cámara de Cuentas	423,83	0,13	-99,22
Deuda Pública	74.336,55	23,03	7,21
Obligaciones del Tesoro Nacional	32.837,53	10,17	-
Total General	322.783,97	100,00	-7,18

Fuente: Sistema Integrado Gestión Financiera

En primer lugar se analizará la **posición del Ministerio de la Mujer** que es el “organismo responsable de establecer las normas y coordinar la ejecución de políticas, planes y programas para la construcción de la igualdad de género a nivel del estado y en sinergia con la sociedad civil” (PLANEG II, 2008). Presentamos la clasificación institucional del gasto devengado aprobado del 2009, su composición porcentual y la variación respecto al 2008.

En el 2009 el Ministerio de la Mujer recibe un 0,08% del presupuesto total, siendo el ministerio que menos fondos recibe junto al Ministerio de la Juventud que recibe un 0,09%. Los ministerios que reciben más son los de Educación, Salud y Obras. Un aspecto positivo a señalar es la variación positiva del presupuesto del Ministerio de la Mujer entre 2008 y 2009.

El segundo paso de este componente del análisis consiste en identificar el presupuesto asignado en 2009 a **unidades sectoriales de género** en los Ministerios de la República. La creación de puntos focales sectoriales es uno de los compromisos internacionales incluidos en la Plataforma de Acción de Beijing⁵ y en República Dominicana se han denominado Oficinas de Equidad de Género y Desarrollo (OEGD). Las OEGD se han instituido mediante el decreto 974-01 “con el propósito fundamental de incorporar en las políticas, planes, acciones, programas y proyectos de cada Secretaría de Estado el enfoque de perspectiva de género a nivel nacional para la integración de la mujer en el desarrollo”. En el 2004 con el decreto 163-04 se dictó el reglamento de las OEGD, definiendo su composición, objetivos y funciones.

Para realizar este paso del análisis se contactaron los distintos ministerios y se realizaron entrevistas con funcionarios/as y encargados/as de cuestiones de género. Inicialmente se averiguó la existencia de una OEGD en cada ministerio y en caso positivo se identificó el presupuesto que se le había asignado en los años 2008 y 2009.

5 Cabe recordar que el Estado Dominicano es signatario de las principales convenciones internacionales orientadas a la equidad de género: entre ellas la Cuarta Conferencia Internacional de Naciones Unidas sobre la Mujer celebrada en Beijing.

Tabla 2

Oficinas de equidad de género y desarrollo en los ministerios

MINISTERIOS	¿EXISTE?	RESOLUCION MINISTERIAL	PRESUPUESTO 2009 (RD\$)	PRESUPUESTO 2008 (RD\$)
Interior y Policía	NO			
Fuerzas Armadas	NO			
Relaciones Exteriores	SI	NO	-	-
Hacienda	NO			
Educación	SI	N. 3998 - 7 DIC 2004	-	-
Salud Pública y Asistencia Social	SI	N.004 - 24 FEB 2010	-	-
Deportes, Educación Física y Recreación	NO			
Trabajo	SI	NO	-	-
Agricultura	SI (OSAM)	SI	NO	1.208.180
Obras Públicas y Comunicaciones	NO			
Industria y Comercio	NO			
Turismo	NO			
Cultura	SI	Comunicación Interna - 22 ENE 2009	-	-
Juventud	NO			
Medio Ambiente	SI	N. 006 - 20 FEB 2009	-	-
Educación Superior, Ciencia y Tecnología	NO			
Economía, Planificación y Desarrollo	NO			
Administración Pública	NO			
Mujer	Articulación de las OEGD			

Come se indica en la Tabla 3, los Ministerios que tienen una Oficina de Equidad de Género y Desarrollo formalmente instituida por resolución interna o comunicación ministerial son cinco: Educación, Agricultura, Salud Pública, Medio Ambiente y Cultura. En los ministerios de Trabajo y Relaciones Exteriores existen OEGD pero no se han oficializado por medio de una resolución ministerial. En la mayor parte de los otros Ministerios se ha podido identificar una o más personas encargadas de cuestiones de género y que actúan de

enlace con el Ministerio de la Mujer en lo que se refiere a la transversalización de la perspectiva de género en las políticas sectoriales. Si bien la existencia de un/a encargado/a o de un enlace para cuestiones de género es una buena señal esto no equivale a tener una OEGD: el decreto de institución y el reglamento de las OEGD establecen claramente que éstas deben estar formadas por un/a coordinador/a, equipo técnico y personal administrativo. Además no siempre las personas que trabajan en estas oficinas tienen experticia de género.

El análisis del presupuesto asignado a los puntos focales de género en el 2008 y 2009 ha mostrado que si se excluye un pequeño presupuesto a la OSAM (Ministerio de Agricultura) en el 2008, ninguna de las OEGD maneja un presupuesto propio. A continuación se describe en más detalle la situación de las OEGD identificadas.

En Agricultura existe una Oficina Sectorial de Agricultura de la Mujer que en este ámbito consideraremos equivalente a una OEGD aunque la Oficina nació con otros objetivos y solo recientemente su personal ha recibido capacitaciones en género y está tratando de asumir un rol político. Esta oficina hace parte de la dirección del programa de asistencia técnica y transferencia tecnológica y su objetivo es tomar en cuenta los intereses especiales de la mujer en el sector agrícola. La OSAM no cuenta con presupuesto en el 2009 mientras que en el 2008 se le asignaron alrededor de 1 millón de RD\$, es decir un presupuesto muy limitado.

En Educación existe desde el 1991 un departamento de educación y mujer, llamado EDUC-MUJER, creado con el fin de impulsar la promoción de la mujer desde el ámbito educativo. En 2004 este departamento se cambió en Departamento de Educación en Género y Desarrollo por resolución ministerial, ampliándose su accionar hacia la incorporación de la perspectiva de género en las políticas educativas. Las entrevistas realizadas con el personal de esta unidad de género han indicado que la principal tarea del departamento es apoyar la dirección curricular en la transversalización de género en los currículos y que al menos en los últimos 4 años no se ha asignado presupuesto a la Oficina aunque esta cuenta con una coordinadora y un equipo técnico. Una de las técnicas entrevistadas ha evidenciado que la unidad existe para cumplir con

los compromisos internacionales pero que realmente no se tiene espacio para realizar acciones de impacto; lamenta una falta de voluntad política y remarca que el cambio de gestión política al influir en la definición de prioridades sectoriales puede poner en riesgo, como lo ha hecho, la autonomía y eficacia de estructuras sectoriales de género.

En el Ministerio del Trabajo existe un departamento de Equidad de Género desde hace algunos años. Este departamento cuenta con un Plan Estratégico para la incorporación de la perspectiva de Género en las políticas sectoriales que fue formulado en el 2008. Uno de los objetivos de este plan es el fortalecimiento de los mecanismos institucionales de género, incluyendo la oficialización del Departamento de Equidad de Género y la asignación de recursos técnicos y financieros al mismo. Hasta ahora aunque el ministerio haya asumido el plan estratégico, este no se ha aplicado ya que no se ha oficializado el departamento de género y no se le asigna presupuesto. Sin embargo, existe un espacio físico para el departamento y se están capacitando en género algunas funcionarias para que puedan asumir cargos en la unidad.

En Salud Pública, Cultura y Medio Ambiente las OEGD han sido creadas por resolución ministerial en 2009 o 2010 y por tanto no disponían de presupuesto en 2008 y 2009. En el Ministerio de Medio Ambiente se creó en 2009 la Dirección de Participación Social y Acceso a la Información y, al interior de ésta, el Departamento de Participación Social y Equidad de Género. Dicho departamento es el punto de contacto para cuestiones de equidad de género y medio ambiente y una de sus funciones es transversalizar la perspectiva de género en las políticas sectoriales.

Los resultados del primer componente del análisis no son muy alentadores.

En primer lugar se constata que los recursos asignados al Ministerio de la Mujer - responsable de impulsar la equidad de género y coordinar al transversalización de la perspectiva de género con los otros ministerios - son muy limitados: en 2009 el Ministerio de la Mujer recibe el 0,08% del presupuesto total. Además ni siquiera la mitad de los Ministerios de la República tiene una oficina sectorial de género; donde existen, las OEGDs no siempre están formalmente instituidas por resolución ministerial y aunque pueden solicitar fondos para actividades

específicas no se le asigna presupuesto.

En segundo lugar, a través de entrevistas personales con encargados/as ministeriales en temas de género, se ha confirmado que a menudo las personas que diseñan las políticas públicas sectoriales consideran la transversalización de la perspectiva de género un compromiso internacional que “hay que cumplir” pero que realmente no la entienden ni la conocen. Es decir, se denuncia un amplio desconocimiento de las cuestiones de género por parte de los/as funcionarios/as ministeriales y una evidente falta de voluntad política para progresar hacia la equidad de género. La encargada del Ministerio de la Mujer responsable de la articulación interinstitucional y de la promoción de las OEGD⁶ nota que en los últimos dos años se han registrado algunos avances importantes; sin embargo, lamenta la falta de mecanismos para ejercer presión en los diferentes Ministerios y sobre todo la falta de recursos para realizar actividades de impacto. Esto confirma lo dicho anteriormente: nuevas leyes y estructuras tienen un impacto muy limitado si no van acompañadas de la asignación de recursos.

PSG RD componente 2: inversión en igualdad de género en tres Ministerios: Educación, Trabajo y Mujer

En este componente se analizará el presupuesto 2009 de los Ministerios de Educación, Trabajo y Mujer, aplicando la categorización de gasto y calculando los indicadores descrita anteriormente.

Ministerio de Educación

El primer ministerio que analizaremos es el de Educación. En la tabla 3 se presenta la estructura programática del presupuesto del 2009 que está dividido en 8 programas: como es de esperar los más relevantes son educación básica que representa el 46% del presupuesto del ministerio, actividades centrales (14,6%) que incluye la dirección y coordinación superior y educación media (12,7%).

6 Entrevista personal con Mayra Tavares, encargada de articulación intersectorial del Ministerio de la Mujer, 12 de Mayo de 2010.

Tabla 3

Ministerio de Educación: presupuesto 2009: estructura programática (RD\$)

	MINISTERIO DE EDUCACIÓN	Devengado	%
01	ACTIVIDADES CENTRALES	4.634.719.025,39	14,62
11	SERVICIOS TÉCNICOS PEDAGÓGICOS	366.751.895,54	1,16
	Dirección y Coordinación Técnica del Sistema Educativo	2.787.188,57	0,01
	Desarrollo del Currículo y Medios Educativos de Apoyo y Complemento	287.744.271,13	0,91
	Apoyo y Orientación Psicológica	11.647.934,21	0,04
	Gestión de la Calidad	64.572.501,63	0,20
12	SERVICIOS DE EDUCACIÓN INICIAL	1.943.191.968,96	6,13
	Dirección y Coordinación	4.673.510,30	0,01
	Educación Inicial	1.624.101.591,18	5,12
	Programa de Fortalecimiento de Educación Inicial	314.416.867,48	0,99
13	SERVICIOS DE EDUCACIÓN BÁSICA	14.566.497.283,43	45,94
	Dirección y Coordinación	30.014.964,57	0,09
	Enseñanza Básica	13.888.642.143,68	43,81
	Educación Especial	29.771.368,57	0,09
	Multifase para la Equidad de la Educación Básica Fase I	618.068.806,61	1,95
14	SERVICIOS DE EDUCACIÓN MEDIA	4.038.927.130,04	12,74
	Dirección y Coordinación	44.847.197,54	0,14
	Enseñanza Media General	3.676.480.750,43	11,60
	Enseñanza Técnico Profesional	316.549.985,41	1,00
	Prog. P/L Modernización Educación Media Fase I	462.094,43	0,00
	Ejecución del Programa	587.102,23	0,00
15	SERVICIOS DE EDUCACIÓN ADULTOS/AS	803.451.398,77	2,53
	Dirección y Coordinación	795.277.743,29	2,51
	Alfabetización de Adultos/as	8.173.655,48	0,03
	Educación Básica/Media/Laboral	0,00	0,00
	PROGRAMA DE DESARROLLO JUVENIL	0,00	0,00
16	SERVICIOS DE BIENESTAR ESTUDIANTIL	2.435.720.893,15	7,68
	Dirección Coordinación	2.418.156.769,15	7,63
	Servicios de apoyo Socio Educativo	17.564.124,00	0,06
98	ADMIN. DE CONTRIBUCIONES Y TRANSFERENCIA	2.915.775.358,57	9,20
	TOTAL	31.705.034.953,85	100,00

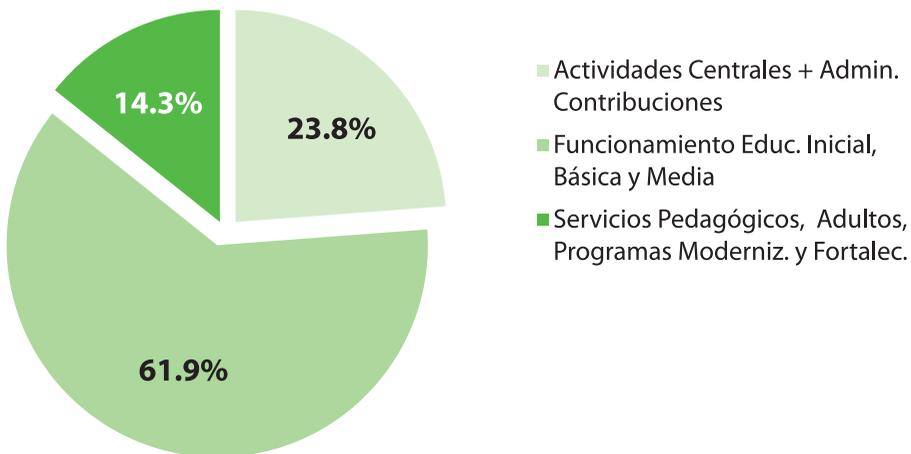
La repartición del gasto presentada en la ilustración 2 permite identificar aproximadamente la inversión del Ministerio en programas que puedan beneficiar a grupos vulnerables⁷ y en servicios que tienen un impacto importante en la eliminación de sesgos de género, por ejemplo el desarrollo del currículo. En 2009 este gasto representa el 14,3% del gasto total del Ministerio de Educación e incluye la inversión en servicios técnicos pedagógicos, la educación de adultos/as, los servicios de bienestar estudiantil y otros programas de modernización o fortalecimiento del sistema educativo⁸.

El gasto dirigido a las actividades centrales del Ministerio de Educación y a la Administración de Contribuciones Especiales representa el 14,3 % del total.

El gasto destinado al funcionamiento de los niveles de Educación Inicial, Básica y Media representa el 61,6%⁹ y está conformado en su gran parte por los salarios de los/as docentes y por alguna actividad de adecuación de la infraestructura escolar.

Ilustración 2

Ministerio de Educación: presupuesto 2009



7 Por grupos vulnerables se entienden aquellos grupos que por circunstancias de pobreza, origen étnico, nivel educativo, estado de salud, edad, género o discapacidad, se encuentran en una situación de desventaja en el ejercicio pleno de sus derechos y libertades.

8 Este rubro incluye el programa 11, el programa 15 y el programa 16, más el Programa de Fortalecimiento de la educación Inicial, Programa para la Equidad de la Educación Básica y Programa de Modernización Educación Media; ver Tabla 4.

9 Este rubro incluye el programa 12, el programa 13 y el programa 14 restados respectivamente del Programa de Fortalecimiento de la educación Inicial, Programa para la Equidad de la Educación Básica y Programa de Modernización Educación Media; ver Tabla 4.

El análisis de la sensibilidad al género del presupuesto se aplica a los programas y proyectos incluidos en el primer grupo de gasto especificado (14,3% del total). Con base en la categorización del gasto descrita anteriormente se han calculado los indicadores contenidos en la tabla 5.

En el presupuesto 2009 del Ministerio de Educación no se han identificado programas, proyectos o servicios dirigidos a promover una cultura de igualdad (CI) ni medidas de acción positiva orientadas a cerrar las brechas de desigualdad entre hombres y mujeres (FM). En relación a las medidas que favorecen una cultura de igualdad las entrevistas personales con las encargadas de la oficina de género de educación han confirmado que el programa de revisión de los currículos no es llevado a cabo con un enfoque de género, es decir los currículos reformados no están pensados para favorecer una cultura de igualdad de género. En cuanto a la acción positiva, un programa llevado a cabo bajo la dirección de adultos establece cuotas de participación para las mujeres, pero no se realizaron actividades bajo este programa en 2009.

Tabla 4

Indicadores de sensibilidad al género del presupuesto 2009 del Ministerio de Educación

	RD\$	Participación en el Gasto Total (%)
FM (Inversión Focalizada en Mujeres)	0	
CSCF (Corresponsabilidad Social Cuidado Familia)	385.410.031,40	1,22
CI (Cultura de Igualdad)	0	
IG (Inversión en Igualdad de Género= FM+CI+CSCF)	385.410.031,40	1,22
IRSIG (Redistribución Social con Condiciones de Igualdad género)	2.443.894.548,63	7,7

En la categoría de inversión en Corresponsabilidad Social y Pública en la Reproducción de la Fuerza de Trabajo y el Cuidado de la Familia (CSCF) se ha identificado una inversión de alrededor de 385 millones de RD\$, que representa el 1,22% del gasto total del ministerio en 2009. Dicha categoría está compuesta por el Programa de “Fortalecimiento de Educación Inicial” y por una componente del programa “Multifase para la Equidad de la Educación Básica Fase I” ambos financiados con crédito externo.

Se ha considerado que el programa de fortalecimiento de la educación inicial contribuye a la corresponsabilidad pública del cuidado de la familia porque sus objetivos principales son ampliar la cobertura de la educación inicial y mejorar su calidad. Además a través de este programa se han financiado por lo menos 60 sub-proyectos interinstitucionales de promoción al desarrollo infantil. Al incluir este programa en la categoría CSCF se está suponiendo que al mejorar la cobertura de la educación inicial las madres y los padres de los/as niños/as involucrados/as van a compartir con el sector público la responsabilidad de cuidar de su familia. De esta forma, sobre todo para las madres, que son las que se encargan frecuentemente del cuidado, se liberan espacios y tiempos que se pueden dedicar al desarrollo personal y profesional. Sin embargo, hay que resaltar que si bien este programa esté dirigido a la educación inicial, en realidad su enfoque es en el grado pre-primario, o sea en los/as niños/as de 5 años de edad. Se evidencia por tanto una **necesidad de reforzar el programa con acciones que faciliten el acceso de niños/as de 0 a 4 años en los primeros ciclos de educación inicial** como el kínder o las estancias infantiles.

El otro rubro que compone la categoría de gasto CSCF es un componente del programa de educación básica, un fondo concursable para innovaciones educativas mediante el cual se han financiado proyectos de organizaciones no gubernamentales laicas y católicas dirigidas a la protección y el cuidado de la niñez.

Al ser nulos los indicadores CI y FM, el indicador de Igualdad de Género del Ministerio de la Educación es igual al CSCF, es decir representa el 1,22% del gasto total del ministerio en el 2009.

Se ha calculado además el indicador IRSIG: forman parte de este indicador el programa de alfabetización de adultos y los servicios de bienestar estudiantil. El primero porque favorece la reducción de las desigualdades sociales en el ejercicio del derecho a la educación y el segundo porque a través de programas como Desayuno Escolar o Uniformes y Mochila escolares se está realizando una inversión pública orientada a la redistribución social de la riqueza que indirectamente contribuye a ampliar las oportunidades de las mujeres. El IRSIG es igual al 7,7% del gasto total del ministerio en el 2009.

Ministerio del Trabajo

El presupuesto del Ministerio del Trabajo está conformado por 6 programas. En el año 2009 la Administración de Activos, Pasivos y Transferencias es el programa más relevante y representa casi la mitad del presupuesto (48,5%). El segundo programa en términos de gasto ejecutado es el de Promoción de Empleos y Orientación (18,9%), conformado por el 90% por dos proyectos financiados con préstamos del Banco Interamericano del Desarrollo (BID) y del Banco Mundial (BM).

Tabla 5

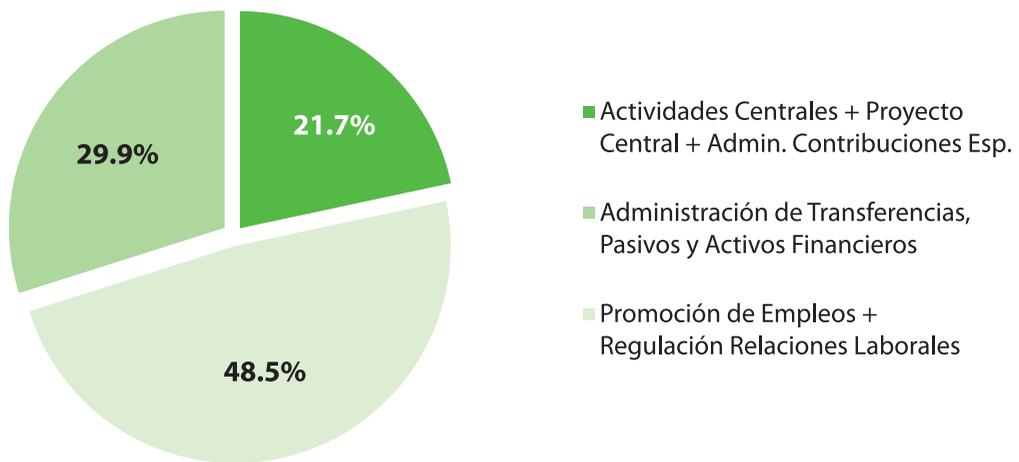
Ministerio del Trabajo: presupuesto 2009 estructura programática (RD\$)

	Ministerio de Trabajo	Devengado	%
01	ACTIVIDADES CENTRALES	225.237.205,47	15,60
	Dirección y Coordinación	56.247.306,44	3,90
	Servicios Técnicos y Financieros	168.989.899,03	11,70
02	PROYECTOS CENTRALES	2648423,50	0,18
	Remodelación del Edificio de la SET	2.648.423,50	0,18
11	PROMOCIÓN DE EMPLEOS Y ORIENTACION	262.695.668,21	18,19
	Dirección y Coordinación	4.730.869,43	0,33
	Análisis y Formulación de políticas de Empleo	99.728,00	0,01
	Promoción, ubicación y desarrollo de Puestos de Trabajo	6.522.045,06	0,45
	Formación Ocupacional Especializada	10.489.673,06	0,73
	Mercados Laborales y Transferencias Sociales	173.418.243,45	12,01
	Programa de Desarrollo Juvenil	67.435.109,21	4,67
12	REGULACIÓN DE LAS RELACIONES LABORALES	168.503.616,53	11,67
	Dirección y Coordinación	30.895.503,06	2,14
	Verificación de las Condiciones de Trabajo	113.915.636,43	7,89
	Regulación de Regímenes Salariales Mínimos	2.071.947,98	0,14
	Erradicación del Trabajo Infantil	21.620.529,06	1,50
98	ADMIN. DE CONTRIBUCIONES ESPECIALES	85.043.754,56	5,89
99	ADMIN. DE ACTIVOS, PASIVOS Y TRANSFERENCIAS	699.786.201,03	48,46
	TOTAL	1.443.914.869,30	100,00

En la ilustración 3 se presenta una repartición del gasto que separa el gasto de los programas 11 y 12, del gasto en actividades centrales del Ministerio (dirección y coordinación y servicios técnicos) y de la Administración de activos y pasivos. Los programas 11 y 12 representan el 29,9% del gasto total e identifican aproximadamente la inversión social del Ministerio¹⁰. Las actividades centrales y la administración de contribuciones especiales juntos representan el 21,7% del presupuesto mientras que la administración de activos y pasivos financieros representa el 48,5% del gasto total.

Ilustración 3

Ministerio del Trabajo: presupuesto 2009



En el presupuesto 2009 del Ministerio del Trabajo no se han identificado programas, proyectos o servicios dirigidos a promover una cultura de igualdad (CI) ni inversión focalizada en mujeres a través de medidas de acción positiva (FM) y tampoco inversión en Corresponsabilidad Social y Pública en el Cuidado de la Familia (CSCF). El Indicador de Inversión en Igualdad de Género es por tanto nulo.

En cambio se han identificado dos acciones de Redistribución Social con Condiciones para la igualdad de género, “Mercado Laborales y Transferencia

¹⁰ En realidad la dirección y la coordinación de cada uno de los programas mencionados no puede clasificarse como inversión. Para los fines de nuestro análisis se asume que es inversión; este supuesto no cambia de manera sustancial nuestras conclusiones.

Sociales” y “Desarrollo Juvenil”, las dos incluidas en el código 11, Promoción de Empleos. En realidad, estos proyectos forman parte de una misma iniciativa que está dirigida tanto a hombres como a mujeres y apunta a mejorar sus posibilidades de empleo a través de formación ocupacional y fortalecimiento de la relación entre sector empresarial e institutos de capacitación. Se clasifica como inversión en redistribución social con condiciones de igualdad de género porque una regla de estas acciones es que al menos el 45% de los/as beneficiarios/as deben ser mujeres. Esta medida no se clasifica en la categoría de inversión focalizada en mujeres porque, aunque se establezca una cuota mínima de participación para las mujeres, está dirigida a ambos géneros. En el punto 4.5 se realiza un análisis detallado del programa con una perspectiva de género.

Tabla 6

Indicadores de sensibilidad al género del presupuesto 2009 del Ministerio del Trabajo

	RD\$	Participación en el Gasto Total (%)
IG (Inversión en Igualdad de Género)	-	-
IRSIG (Redistribución Social con Condiciones de Igualdad Género)	240.853.352,66	16,68

Ministerio de la Mujer

La tabla 8 presenta la estructura programática del Ministerio de la Mujer en 2008. El presupuesto de este ministerio está dividido en 6 programas siendo el más relevante el de Fomento de la Educación y Capacitación en Género, con casi el 50% del presupuesto total.

Tabla 7

Ministerio de la Mujer: presupuesto 2009 estructura programática (RD\$)

	MINISTERIO DE LA MUJER	Devengado	%
01	ACTIVIDADES CENTRALES	58.596.501,3	22,4
	Dirección Superior y Planificación	17.353.885,0	6,6
	Gestión Administrativa y Financiera	14.124.869,9	5,4
	Coordinación Provincial y Municipal	10.604.197,6	4,1
	Promoción de los Derechos de la Mujer	16.513.548,9	6,3
11	DISEÑO Y APLICACIÓN POLÍT. PÚBLICAS CON ENF. DE GÉNERO	7.849.273,6	3,0
	Articulación con el Sector Público y la Sociedad Civil	0,0	0,0
	Aplicación y Seguimiento de Convenios Internacionales	186.000,0	0,1
	Fortalecimiento de las Políticas Públicas para la Equidad de Género	176.314,0	0,1
	Fortalecimiento Institucional y Transversalización Política de Género	6.095.005,4	2,3
	Fortalecimiento de las Políticas Públicas para la Equidad de Género	1.391.954,2	0,5
12	FOMENTO DE LA EDUCACION Y CAPACITACIÓN EN GÉNERO	129.984.052,4	49,7
	Incorporación de la Educación en Género	116.324.762,8	44,5
	Fomento de la Capacitación en Género	13.659.289,7	5,2
13	DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS DE LA MUJER	981.572,8	0,4
	Promoción y Defensa de los Derechos a la Salud	216.055,0	0,1
	Prevención y Atención a la Violencia Intrafamiliar	111.360,0	0,0
	Defensa de los Derechos Econ., Sociales Y Culturales	34.782,0	0,0
	Prevención de Enfermedades y Embarazo en Adolescentes: Protección Salud Mujer Joven	619.375,8	0,2
98	ADMIN. DE CONTRIBUCIONES ESPECIALES	25.636.690,1	9,8
14	APOYO A LA INDUSTRIA NACIONAL DE LA AGUJA	38.229.171,3	14,6
	TOTAL GENERAL	261.277.261,5	100,0

En el análisis del presupuesto del Ministerio de la Mujer no separamos el gasto destinado a las actividades centrales (dirección, administración y coordinación del ministerio) del gasto de inversión, por considerar que el funcionamiento del Ministerio de la Mujer tiene como objetivo promover la igualdad de género

al igual que la inversión. Siendo la institución responsable de establecer las normas y coordinar la ejecución de políticas para la construcción de la igualdad de género, el Ministerio de la Mujer destina casi la totalidad de su presupuesto a programas, proyectos y servicios que promueven la equidad de género; por tanto, el indicador de inversión en equidad de género es mayor que el de cualquier otro ministerio.

Como se indica en la tabla 9 el 85,4% del gasto del Ministerio de la Mujer en 2009 está dirigido a promover la igualdad de género (IG) y en particular a promover una cultura de igualdad entre hombres y mujeres (CI). Si se excluye el Programa de Apoyo a la Industria de la Aguja (14,6% del gasto total) todos los programas y proyectos del Ministerio de la Mujer entran en la categoría de gasto CI (inversión en cultura de igualdad) por ser medidas que promueven cambios estructurales en las relaciones sociales entre mujeres y hombres. La categoría CI incluye el funcionamiento del ministerio, las actividades de difusión y sensibilización sobre igualdad de derechos entre mujeres y hombres, prevención y atención de la violencia intrafamiliar y doméstica, equipamiento y funcionamiento de albergues o casas refugio para víctimas de violencia, entre otras.

Por el Ministerio de la Mujer se calculó además un indicador de eficiencia de la inversión en igualdad de género como relación entre presupuesto programado y ejecutado en igualdad de género. El análisis indica que la Eficiencia de la Inversión en Igualdad de Género, es del 78,9%.

Tabla 8

Indicadores de sensibilidad al género del presupuesto 2009 del Ministerio de la Mujer

	RD\$	Participación en Gasto Total (%)	Eficiencia (program./ejec.) (%)
CI (Cultura de Igualdad) = IG (Inversión en Igualdad de Género)	223.048.090,18	85,4	78,9

2.4. PSG RD componente 3: evaluación del Programa Juventud y Empleo desde una perspectiva de género

El proyecto Mercados Laborales y Transferencias Sociales se ejecutó desde el Ministerio del Trabajo en el periodo 2003-2006 con el financiamiento y la supervisión del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por un monto total del 21,1 millones de dólares¹¹. En 2006 se firmaron nuevos contratos de préstamo con el BID y con el Banco Mundial. El BID, a través del Proyecto de Mercados Laborales y Transferencias Sociales y el Banco Mundial, con el Proyecto Desarrollo Juvenil, se comprometieron a cofinanciar una segunda fase para ampliar el alcance del programa, mejorar su calidad y ampliar su cobertura.

El proyecto Mercados Laborales y Transferencias Sociales tiene por objetivo general mejorar las condiciones de participación de la población en desventaja social en el mercado laboral y mejorar el impacto distributivo de la inversión en asistencia social. Asimismo, el Proyecto Desarrollo Juvenil se propone incrementar la capacidad del gobierno dominicano para mejorar el acceso al empleo de la población joven de bajos ingresos, en situación de riesgo social, incrementando su capacitación laboral, facilitándole una primera experiencia de práctica laboral y completando su educación formal. Este proyecto es implementado conjuntamente por el Ministerio del Trabajo y por el Ministerio de Educación.

El análisis de género de la incidencia del gasto público se utiliza para monitorear la distribución del gasto de un programa entre hombres y mujeres. Esta distribución se puede comparar con la proporción de hombres y mujeres en la población de referencia. Los dos proyectos mencionados benefician a las mismas personas¹², por un total de 30.794 personas que del 2003 al 2008 han terminado al menos la fase lectiva de la capacitación; 25.549 personas han completado el programa realizando la pasantía. Para realizar el análisis se tomará como referencia el 2008.

11 El contrato de préstamo se firmó en 1999 y establecía un aporte de US\$4.200.000 del Estado dominicano y US\$16.900.000 del BID.

12 Los gastos se comparten entre los dos proyectos

Tabla 9

Desarrollo juvenil y juventud y empleo: inversión total en capacitación 2008

	Gasto ejecutado (RD\$)
Desarrollo Juvenil - Capacitación Jóvenes (Cod. 1.1)	2.472.074,10
Juventud y Empleo - Capacitación Laboral (Cod. 010200)	90.022.744,19
Inversión Total en Capacitación	92.494.818,29

La suma del gasto en capacitación de los dos proyectos en el 2008 es igual a 92,5 millones de RD\$. Los/as beneficiarios/as que terminaron la fase lectiva en 2008 son 3.385: 1.141 hombres (33,71%) y 2.244 mujeres (66,29%). Por tanto en 2008 del gasto total en capacitación se destinan alrededor de **61 millones de RD\$** a las **mujeres** y **31 millones de RD\$** a los **hombres**. Para averiguar si esta distribución es equitativa es necesario compararla con la población de referencia desagregada por sexo.

Tabla 10

Desarrollo juvenil y juventud y empleo: beneficiarios/as desagregados por sexo en el 2008

	Mujeres	Hombres	Total
Beneficiarios/as*	2.244	1.141	3.385
Beneficiarios/as* (%)	66,29	33,71	100,00

* Incluye a todos los/as graduados/as y los/as beneficiarios que sólo terminaron la fase lectiva
Fuente: Ministerio del Trabajo: Unidad Ejecutora Proyecto Juventud Y Empleo

El programa está dirigido a personas entre 15 y 29 años de edad que no tienen trabajo; el universo poblacional de referencia, por tanto, son los/as personas de este rango de edad que se declaraban desocupadas en el 2008. La tabla 11 muestra la composición de las personas desocupadas por sexo.

Tabla 11

Desocupación abierta* 15-29 años desagregada por sexo- 2008

	Mujeres	Hombres	Total
Tasa de Desocupación	11,82	5,35	7,99
Personas Desocupadas	73.384	48.246	121.630
Personas Desocupadas: Distribución %	60,33	39,67	100,00

*Desocupación abierta: Se refiere a la proporción de la Población Económicamente Activa que en el período de referencia (últimas cuatro semanas anteriores al levantamiento de la encuesta) hizo diligencias para conseguir un trabajo (desocupados/as abiertos/as).

Fuente: Banco Central Dominicano – Encuesta Fuerza de Trabajo

El análisis de género del gasto del programa indica que en 2008 se ha asignado el 66,6% del gasto en capacitación a mujeres y el porcentaje de mujeres desocupadas en el rango de edad 15-29 es del 60,3%. Es decir, hubo un tratamiento preferencial para las mujeres. Cabe señalar que en los otros años de implementación del programa, la desagregación por sexo de los/as beneficiarios/as estaba más en línea con los valores de desempleo en el universo poblacional de referencia, o sea que este análisis no indica que la inversión del programa en capacitación de mujeres es excesiva.

Una alta tasa de participación de las mujeres en un programa de fomento del empleo es una señal positiva, pero es importante recordar que la herramienta utilizada es sólo una de las opciones posibles para realizar un análisis de presupuesto sensible al género. La aplicación de otras herramientas podría llevar a conclusiones diferentes e indicar la existencia de otro tipo de sesgos. Por ejemplo, sería interesante averiguar si con el programa se están capacitando a las mujeres sólo en oficios que tradicionalmente desempeñan (estetista, camarista, etc.) o si en cambio se intenta insertar a la mujer en sectores que usualmente son asociados al género masculino (mecánica, electrónica etc.). Dejamos este análisis para estudios futuros.

Conclusiones

Para concluir el presente estudio se resumen los principales resultados obtenidos a través del análisis del presupuesto público de República Dominicana con enfoque de género. El análisis consta de tres componentes y las conclusiones se presentan siguiendo esta subdivisión.

El análisis de las Instituciones Presupuestarias o **Budgetary Institutions**, (Elson, 2002b, pp. 36) ha mostrado que los recursos asignados al Ministerio de la Mujer y a las OEGD (Oficinas de Equidad de Género y Desarrollo) son muy limitados. En el 2009 el Ministerio de la Mujer recibe sólo el 0,08% del presupuesto del Estado y no se asigna presupuesto a ninguna de las OEGD existentes. Además las entrevistas personales realizadas a las encargadas de género en diferentes ministerios evidencian que si bien existen algunas señales positivas en términos de institucionalización de género, a menudo las personas

que diseñan las políticas públicas sectoriales consideran la transversalización de la perspectiva de género un compromiso internacional que “hay que cumplir”, pero que realmente no la entienden ni la conocen. Es decir, se denuncia una falta de voluntad política a la hora de asignar recursos que permitan el buen funcionamiento de los mecanismos institucionales de género creados.

El segundo componente del análisis, que consiste en aplicar la **categorización de gasto** propuesta y utilizada en Bolivia por Colectivo Cabildeo y Fernández (2009) al presupuesto del año 2009 de tres Ministerios: Educación, Trabajo y Mujer.

En el Ministerio de Educación la inversión en Igualdad de Género (IG) representa el 1,22% del gasto total del ministerio y la inversión en Redistribución Social con Condiciones de Igualdad de Género (IRSIG), que afecta indirectamente la igualdad de género, representa el 7,7% del gasto total del ministerio.

En el Ministerio de Trabajo la inversión en igualdad de género es nula pero la inversión en Redistribución Social con Condiciones de Igualdad de Género representa el 16,7% del presupuesto total. Es interesante recordar que la repartición del gasto del Ministerio de Trabajo en el 2009 indica que el 48,5% del total es asignado a la administración de activos y pasivos financieros y el 29,9% a programas de inversión social financiados en larga parte con préstamos del BID y BM. El BID tiene ya casi 10 años financiando un programa de fomento del empleo en el Ministerio del Trabajo lo que indica que casi la mitad del presupuesto ministerial - asignada a la administración de pasivos financieros - se extrae de la amortización y del pago de intereses de estos préstamos.

En el Ministerio de la Mujer obviamente casi la totalidad del gasto (85,4%) está destinado a acciones que impulsan la igualdad de género. Es interesante notar que el restante 14,6% es asignado al Programa de Apoyo a la Industria de la Aguja. El indicador de eficiencia de la inversión en igualdad de género, calculado como relación entre presupuesto programado y ejecutado, es del 78,9%.

El último componente del análisis se refiere al programa Juventud y Empleo: el **análisis de género de la incidencia del gasto** del programa indica que en

el 2008 hay un tratamiento preferencial para las mujeres, es decir, se asigna el 66,6% del gasto en capacitación a mujeres siendo el porcentaje de mujeres desocupadas (en el mismo rango de edad) un 60,3%. No obstante esta sea una señal positiva creemos que la aplicación de esta herramienta da una visión parcial del impacto del programa. Un análisis mas amplio podría **averiguar si las mujeres están recibiendo capacitación en oficios que tradicionalmente desempeñan (estetista, camarista, etc.) o si se intenta insertarlas en sectores que usualmente son asociados el género masculino (mecánica, electrónica, etc.)**. Dejamos este análisis para futuros estudios.

Referencias bibliográficas

- AWID, 2002. Género y Derechos. *Derechos de las mujeres y cambio económico Número 1, agosto 2002*. Toronto: Association for Women's Rights in Development.
- Beneria, L, 1995. Toward a Greater Integration of Gender in Economics, *World Development, Vol. 23, N. 11, pp. 1839- 1850*.
- Bonder, G., 2002. Mainstreaming: Avatares de una estrategia de incorporación de la equidad de género en las políticas públicas, *Documento preparado para la Reunión de Consulta y Asistencia Técnica de la Secretaría de la Mujer SEM-EDUC del gobierno de la República Dominicana*.
- Cagatay, N., 1999. Incorporación de Género en la Macroeconomía. *World Survey on the Role of Women in Development*. Ginebra: United Nations Division for the advancement of Women
- Coello, R., 2009. *Experiencias de Presupuestos con Enfoque de Género en América Latina: Una Mirada desde la Economía Feminista*. Disponible en: www.upo.es/congresos/export/sites/congresos/economiafeminista/documentos/Area2/Raquel_Coello.pdf

- Elson, D., 2002. *Iniciativas de Presupuestos Sensibles al Género: Dimensiones Claves y Ejemplos Prácticos*. Presentado en el Seminario Enfoque de Género en los Presupuestos, 3-4 septiembre de 2002.
- Elson, D., 2002b. Integrating Gender into Government Budgets within a Context of Economic Reform. En Budlender, D. et al. (Eds.) *Gender Budgets Make Cents. Understanding gender responsive budgets*. London: Commonwealth Secretariat.
- Elson, D., 2006. *Budgeting for Women's Rights: Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW*. New York: UNIFEM.
- CESDEM, 2008. *Encuesta Demográfica y de Salud 2008 (ENDESA)*. Santo Domingo: Centro de Estudios Sociales y Demográficos.
- CESDEM, 2007. *Encuesta Demográfica y de Salud 2007 (ENDESA)*. Santo Domingo: Centro de Estudios Sociales y Demográficos.
- Fernández, 2009. *Reporte del Análisis y Evaluación de Género en los Presupuestos Públicos Municipales*. La Paz: Ministerio de Justicia, Viceministerio de Igualdad de Oportunidades.
- Goetz, A.M., 1995. *The Politics of Integrating Gender to State Development Processes*. Occasional Paper 2, May 1995. Ginebra: UNRISD.
- Gómez Carrasco, C.J., 2005. Índice de Compromiso Cumplido. Un Instrumento de Control Ciudadano de la Equidad de Género. Santo Domingo: Centro de Investigación para la Acción Femenina (CIPAF).
- Hofbauer, H. y Vinay, C., 2002. *Presupuestos Sensibles al Género: Herramientas Metodológicas, Experiencias Internacionales y de México*. México D.F: FUNDAR.
- Lamas, La Antropología Feminista y la Categoría Género. *Revista de Nueva Antropología*. Vol VII, Numero 30, pp. 173-198. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México.

- Molineux, M., 1984. Mobilisation without Emancipation? Women's interests, State and Revolution in Nicaragua, En *Critical Social Policy* N° 10, 4:7, 59-75. United Nations Development Programme Gender In Development Programme, UNDP.
- Mukhopadhyay, M. et al. Gender and Rights: A Resource Guide. Royal Tropical Institute, KIT Development Policy & Practice. Disponible en: <http://www.konsnet.dk/Default.aspx?ID=21480>.
- OIT, 2008. ABC de los Derechos de las Trabajadoras y la Igualdad de Género. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo (OIT). http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---gender/documents/publication/wcms_094520.pdf
- ONE, 2009. Uso del Tiempo en los Hogares: una Aproximación a su Medición, En: *Panorama Estadístico, Boletín Mensual, Año 2, N° 17, Julio 2009*. Santo Domingo, Oficina Nacional de Estadística (ONE).
- Ortner, S. y Whitehead, H., 1981. *Sexual meanings, the cultural construction of gender and sexuality*. New York: Cambridge University Press.
- Pola, S., 2010. Pocas mujeres al poder. *El Nacional*. 25 de Mayo 2010. <http://www.elnacional.com.do/opiniones/2010/5/25/49457/Pocas-mujeres-al-poder>
- PLANEG II, 2008. *Plan Nacional para la Equidad y la Igualdad de Género*. Santo Domingo: Secretaria de Estado de la Mujer de República Dominicana.
- Rees, T., 2000. Mainstreaming Gender Equality in Science in the European Union: The ETAN Report. En *Mainstreaming Gender in European Public Policy Workshop*. Madison: University of Wisconsin.
- Rivera Garretas, M. M., 2005. La Teoría de los Géneros. *Mujer y Género*, Asociación de Mujeres Profesionales. Sector3.
- Sharp, R. y Broomhill, R., 1990. Women and Government Budgets. *Australian Journal of Social Issues*, Vol. 25, No.1

- Sharp, R., 2002. Moving Forward: Multiple Strategies and Guiding Goals. En *Gender Budget Initiatives. Strategies, Concepts and Experiences*. New York: United Nations Development Fund for Women (UNIFEM).
- Scott, J., 1990. El Género: una Categoría Útil para el Análisis Histórico. En James y Amelang y Mary Nash (eds.), *Historia y género: las mujeres en la Europa moderna y contemporánea*. Valencia: Edicions Alfons el Magnanim, Institució Valencina d'Estudis i Investigació.
- SEM, 2004. *Informe de República Dominicana sobre la Implementación de la Plataforma de Acción de Beijing (1995 - 2004)*. Santo Domingo: Secretaría de Estado de la Mujer (SEM).
- SEM, 2009. *Informe de República Dominicana Sobre la Implementación de la Plataforma de Acción de Beijing (1995 - 2009)*. Santo Domingo: Secretaría de Estado de la Mujer (SEM).
- UNIFEM, 2007. *CEDAW and the Human Rights Based Approach to Programming. A UNIFEM GUIDE*. New York: United Nations Development Fund for Women (UNIFEM).
- UNIFEM, 2009. Programa de Presupuestos Sensibles a Género en Bolivia. Presentación Disponible en: www.presupuestoygenero.net *Presentado en Seminario en Montevideo, Julio 2009*.
- UNDP, 2001. Gender analysis. En: *Learning & information pack, United Nations Development Programme, Gender in Development Programme*.
- Vinay Rojas, C. et al, 2001. *Mujeres y Pobreza: el Presupuesto del Gasto Social Focalizado visto desde la Perspectiva de Género*. Mexico D.F.: FUNDAR, Equidad de Género.
- Zebadúa, V., 2002. Presupuestos Sensibles al Género: la Experiencia Mexicana. Presentado en Conferencia Centroamericana y del Caribe, *Reducción de la Pobreza, Gobernabilidad Democrática y Equidad de Género, 28, 29 y 30 de Noviembre 2002, Managua*.