



**Joint Staff Training/Curso Conjunto Estrategias de Reducción de Pobreza,
Santa Cruz, Bolivia, Marzo 2004**

**MODULO 2: Estrategias de Reducción de Pobreza
(ERP/PRSP), Presupuestos, e
Instrumentos de Ayuda al Desarrollo**

**Sesión 1 : Prioridades de las ERP en
Términos Presupuestarios – El Rol de Los
Diferentes Actores**

Isabel Ortiz



Prioridades de las ERP en Términos Presupuestarios: Objetivos de la Sesión

- **Esencial reflejar las prioridades de las ERP en el Gasto Publico**
- **Comprender el rol de los distintos actores/agentes dentro del ciclo presupuestario**
- **Que es un presupuesto "pro-pobre"?**
- **Presupuestos participativos**
- **Presupuestos temáticos y de genero**



Por Que Analizar Presupuestos para Combatir la Pobreza?

- **Distinción entre retórica y realidad:** Los presupuestos son el instrumento de política pública que mejor refleja las prioridades reales de un gobierno
- **Frecuentemente los gobiernos financian una gran cantidad de actividades basadas en "necesidades" de desarrollo, sin embargo:**
 - **Muchas actividades son discontinuadas por falta de financiamiento; falta de proporción entre capital, salarios y operaciones y mantenimiento. Salarios => frecuentemente la categoría mayor, dejando pocos fondos para el programa en si**
 - **La efectividad es por lo tanto baja; genera desmotivación entre el personal profesional**
 - **Falta de transparencia y atención de la sociedad civil => corrupción**
 - **Población no servida/satisfecha**
 - **Las prioridades en términos de desarrollo no son claras, los presupuestos tienden a aumentar un 10% anualmente pero sin distribución estratégica**
- **=> Necesidad de reconciliar "necesidades" y recursos**
 - = priorizar gastos INTRA e INTER sector**



Recursos Financieros Disponible para el Gobierno

- **Impuestos – Directos**
 - Indirectos (IVA – generan mas recursos pero no son progresivos)
=> Necesidad de luchar contra la evasión fiscal
- **Recursos procedentes de privatizaciones (AL?)**
- **Financiación externa:**
 - Ayuda Oficial
 - Deuda Externa (precaución)
- **Deuda interna**
- **Impresión de moneda => inflación (mas precaución)**
- **Y también precaución: Es el calculo de recursos fiable, cual es la tendencia, son los ingresos paralelos al crecimiento económico, podemos confiar que la ayuda oficial se mantenga?**

Gasto Publico: Clasificaciones Presupuestarias

Clasificación Funcional:

- Educación
 - Primaria
 - Secundaria
 - Terciaria
- Sanidad
- Transporte
- Energía
- Defensa, etc

Clasificación por Programas:

- Programa para el desarrollo de centros de salud básicos
- Programa "Alfabetización 2010"
- Programa de desarrollo de caminos rurales
- Programa Aeronáutico de Exploración de las Galaxias

Clasificación Territorial:

- Por región
- Por provincia
- Por distrito
- Por municipio

Clasificación Económica:

Gasto de capital (inversiones ej. construcción escuelas)

Gasto corriente/ordinario:

- Salarios
- Material de oficina
- Teléfono, luz, agua
- Dietas desplazamientos

La Elección Pública: Reconciliando Necesidades y Recursos

Las necesidades son infinitas pero los recursos limitados. Dos opciones en caso de conflicto:

REDUCIR GASTOS – Preguntas:

- **Intervención Estatal** - Es necesario que el Gobierno financie esta intervención? En pleno, para toda la población? Respuesta: El Gobierno debe intervenir en caso de fallo de mercado o por motivos distributivos
- **Eficiencia** – Es posible hacer una intervención mas eficiente, reducir sus gastos y utilizar los ahorros para otras necesidades? Opciones:
 - *Distinta cobertura/tiempo de implementación*
 - *Distintos arreglos institucionales (delegación a gobiernos locales, subcontratación, coordinación con ONGs/sector privado, etc)*
 - *Distinta financiación (publica/privada)*
 - *No existe una receta mágica: cada servicio en cada país requiere una combinación diferente*

AUMENTAR INGRESOS: Es posible incrementar ingresos sin generar inflación, deuda, sin ahogar al sector privado – fuente de empleo/ingreso?



Actores/Agentes Fundamentales:

Presidencia/Consejo y Ministerio de Finanzas

▪ **Presidencia/Consejo de Ministros**

- La institución que promueve el bien colectivo o en interés común
- Puede tomar decisiones políticas de compromiso entre estabilidad macroeconómica y necesidades estratégicas (reducción de pobreza)

▪ **Ministerio de Finanzas (y/o Economía)**

- Ministerio (s) central (es) coordinador (es)
- Normalmente MF muy poderoso, pero cambia de país a país, a veces rol más pasivo.
- Dado conflicto sobre presupuesto, MF ha de conciliar demandas y frecuentemente –dada falta de información sobre los costos reales de programas- recurre a recortes arbitrarios, frecuentemente no basados en prioridades estratégicas para reducir pobreza
- Organización interna importante (ej. si presupuesto corriente y de inversión realizado por distintos departamentos, difícil ver asignaciones sectoriales)

Actores Fundamentales: Ministerios Sectoriales

■ **Ministerios Técnicos y Agencias Sectoriales:** Ministerio de Educación, Sanidad, Transporte, Energía etc.

- Deben satisfacer demanda de servicios con recursos limitados
- Normalmente utilizan tácticas para proteger y maximizar las asignaciones de recursos
- Esencial que el cuadro directivo responda e resultados (cobertura y calidad servicios), sino tendencia a utilizar presupuesto para cuestiones no estratégicas incluso internas (salarios personal etc.). Posibles soluciones para ello:
 - Exigir que los Ministerios Técnicos y Agencias Sectoriales desarrollen estrategias para la reducción de pobreza
 - Dar incentivos si cumplimiento objetivos (económicos –ej. mayor discreción fondos- o no económicos –ej. visibilidad política)
 - Haciendo que las agencias públicas se responsabilicen directamente ante los ciudadanos
 - Promoviendo competición con sector privado
- Frecuentemente reciben fondos anuales con retraso
- Devolución de fondos no desembolsados a MF = mala práctica, elimina incentivos al ahorro y genera derroche en últimos meses año fiscal



Actores/Agentes Fundamentales: Parlamento y Sociedad Civil

▪ **Parlamento:**

- Representantes de la sociedad civil evalúan la propuesta del ejecutivo
- Frecuentemente los presupuestos se aprueban sin modificación alguna. El escrutinio parlamentario puede ser inadecuado por:
 - La información facilitada por el poder ejecutivo no permite análisis suficiente
 - Los representantes parlamentarios carecen de capacidad
 - Clientelismo hacia grupos fácticos (en vez defender "el bien común")

▪ **Sociedad Civil:** Grupos de defensa ciudadana, sindicatos, ONGs, medios de comunicación

- Pueden realizar papel muy importante particularmente si Parlamento no efectivo – vid. Presupuestos participativos
- Requiere que el gobierno sea transparente y los documentos oficiales (ej. presupuesto) sean comprensibles y de fácil acceso



Actores/Agentes Fundamentales: Donantes y Gobierno Local

- **Donantes:** Desde FMI hasta Ayuda Oficial Bilateral
 - Pueden jugar rol crítico en promover transparencia y apoyar luchar contra la pobreza
 - Algunos problemas:
 - Ayuda al desarrollo volátil, difícil de predecir para el gobierno
 - Pueden llevar mucho tiempo al gobierno en términos de informes de progreso, etc. y con métodos de contabilidad y gestión distintos (confuso)
 - Recomendaciones:
 - Predecibilidad
 - Trabajar en conjunto con el gobierno y el ciclo presupuestario
- **Entidades Publicas Descentralizadas:** Gobiernos regionales, provinciales, municipales
 - Mismas características que Ministerios/Agencias sectoriales
 - Peculiaridad: Redistribución regional/provincial genera tensiones



Que es un Presupuesto "Pro-Pobre"?

Las ERP/PRSP presentan un diagnostico de quien es pobre, los motivos por los cuales están bajo la línea de la pobreza, los obstáculos para erradicar la pobreza, y la estrategia/prioridades para combatir la pobreza. El presupuesto nacional debería reflejarlas

Apoyando el crecimiento económico:

- Si crecimiento económico es intensivo laboralmente = motor de empleo (mejor estrategia contra la pobreza, particularmente si empleo bajo buenas condiciones – lema de la OIT)
- En todo caso, tanto si crecimiento económico genera empleo o no, posibilidad de política impositiva para financiar desarrollo económico y social
- Consistente con estabilidad macroeconómica

Concentrado en intervenciones/reformas que:

- Permiten a los pobres **participar en el crecimiento económico**, invierten en capital humano y desarrollo social, y permiten el acceso/redistribuyen bienes a los pobres
- Reforman instituciones y leyes para asegurar igualdad y "**empoderamiento**"
- **Mitigan riesgos y shocks** a la población

=> Tres pilares del WDR 2000/2001 *Atacando la Pobreza*



Que es un Presupuesto "Pro-Pobre"?

- El gasto publico beneficia desproporcionadamente a la población cerca o por debajo de la línea de la pobreza, en comparación de años anteriores y con otros grupos socioeconómicos

En general, que gasto beneficia a los pobres?

- Educación: Primaria y, en menor grado, secundaria
- Salud: Preventiva y primaria; asistencia a madres y recién nacidos
- Infraestructura: electrificación rural, saneamiento, agua potable, caminos rurales
- Protección Social: Si correctamente diseñado, todos los programas, desde asistencia social hasta seguros sociales, excepto pensiones privadas
- Descentralización, dada buena gobernabilidad de gobiernos locales, atendiendo a formulas equalizadoras de redistribución entre regiones
- Desarrollo rural focalizado a pobres (precaución con sistemas de irrigación o agricultura que benefician a los terratenientes y no a los que trabajan la tierra)
- Desarrollo urbano concentrado en zonas marginales



Como evaluamos la equidad?

- **Análisis de Incidencia de Beneficios** – *"Quien recibe cuanto?"*
 - Asignación del gasto entre:
 - grupos socioeconómicos (ej. pobre/no-pobre; 20% mas pobre Q1 al 20% mas rico Q5)
 - regiones (provincia X/Y, rural/urbano)
 - niveles de servicio (financiación, utilización, etc.)
 - ver ejemplo Educacion America Latina
- **Encuestas específicas:**
 - Encuestas de satisfacción de servicios (ej. Tarjetas de Puntaje/Resultados en Filipinas)
 - Pero caras, requieren analistas especializados, difícil comparacion

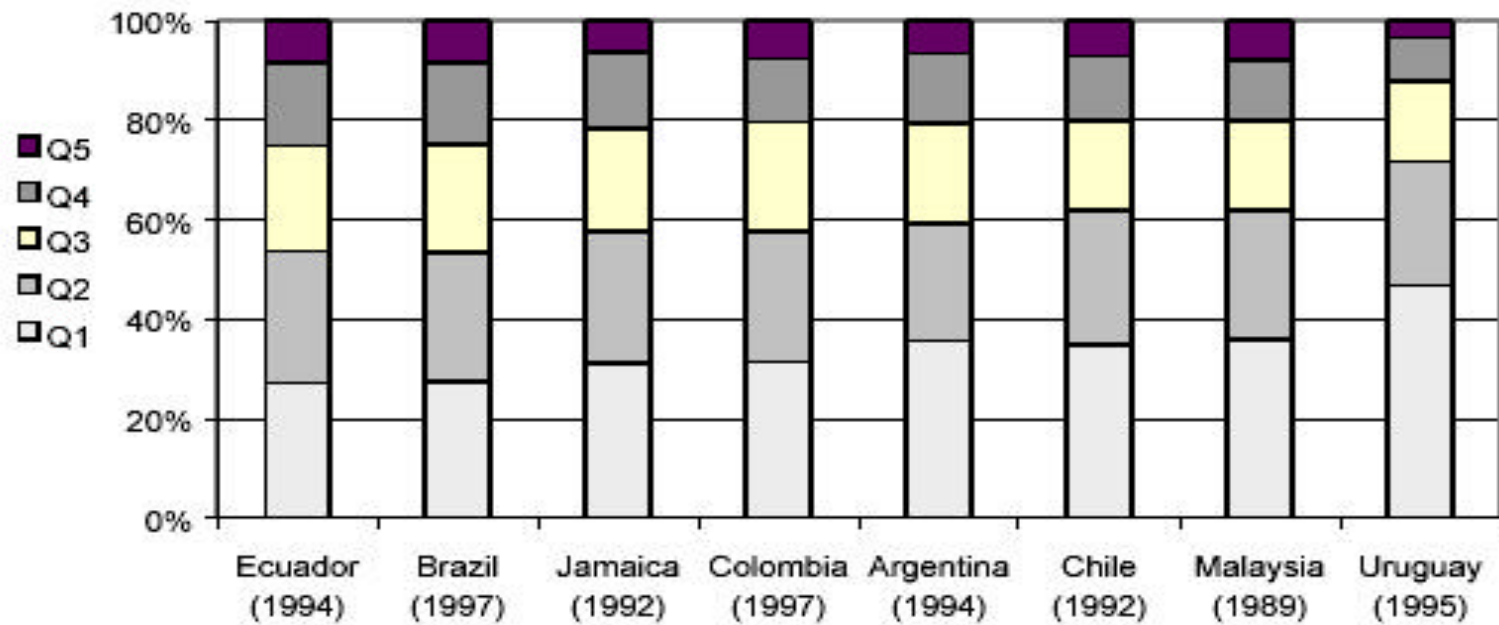


Progresividad/Regresividad

- Gastos/servicios son **progresivos** si benefician directamente a un porcentaje de pobres mayor que la proporción nacional de personas por debajo de la línea de la pobreza
- Gastos/servicios son **regresivos** si benefician directamente a un porcentaje de pobres menor que la proporción nacional de personas por debajo de la línea de la pobreza
- Importante – Distinguir entre beneficios directos e indirectos
- Importante 2: La distribución de los beneficios no nos dice nada de la cobertura (ej. cuanta población pobre no está atendida?)

Incidencia del Gasto Publico en Educación Primaria por Grupo Socioeconómico

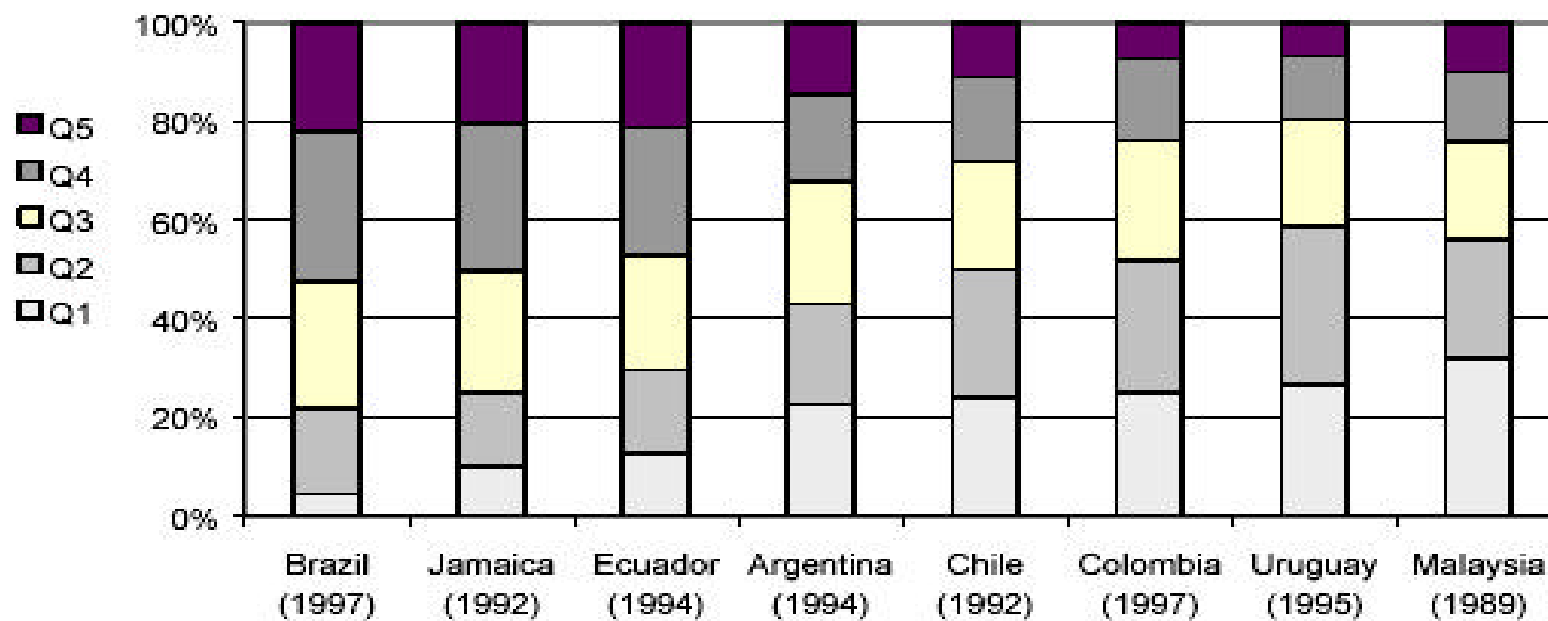
Figure 5.1: Incidence of public expenditure on primary education by income quintiles



Fuente: Banco Inter Americano de Desarrollo, 1999

Incidencia del Gasto Publico en Educación Secundaria por Grupo Socioeconómico

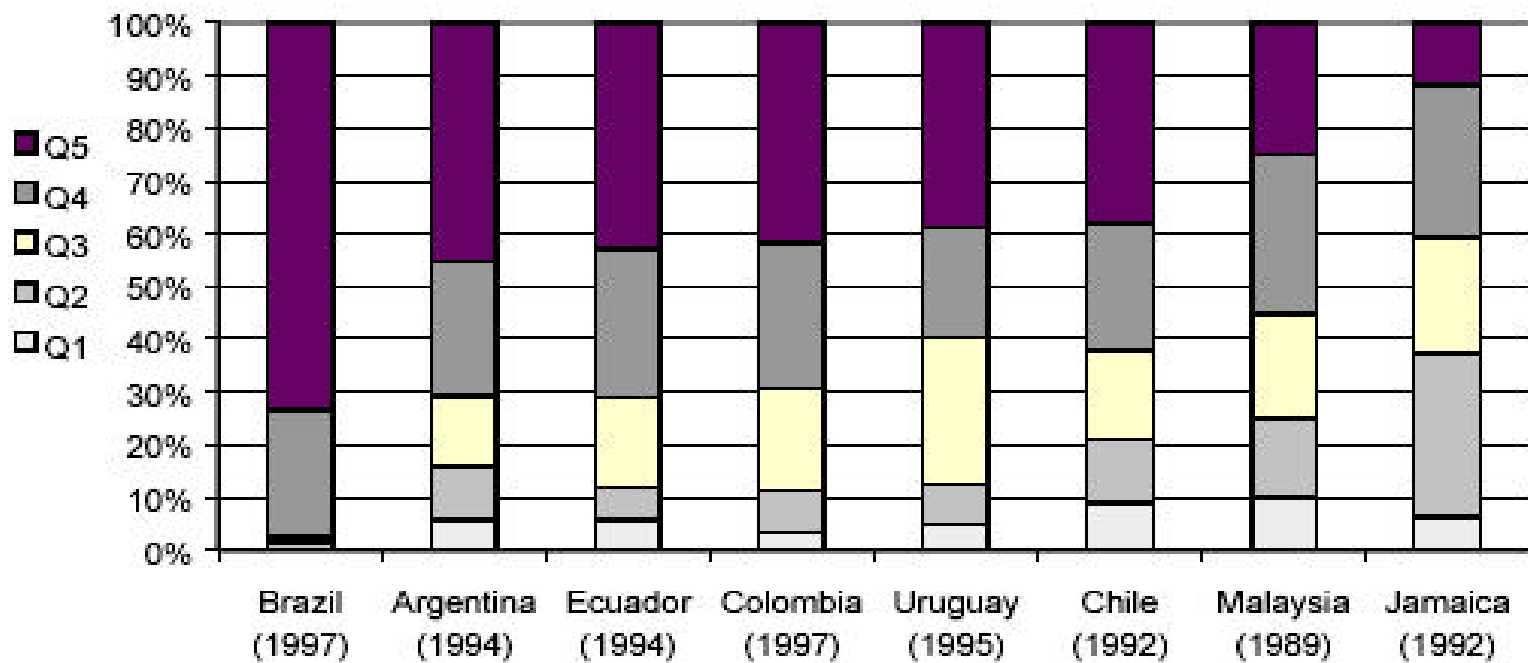
Figure 5.2: Incidence of public expenditure on secondary education by income quintiles



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, 1999

Incidencia del Gasto Publico en Educación Terciaria por Grupo Socioeconómico

Figure 5.3: Incidence of public expenditure on tertiary education by income quintiles



Fuente: Banco Inter Americano de Desarrollo, 1999



Que es un Presupuesto "Pro-Pobre"?

Atención a gastos que no son "pro-pobres":

- Educación: Educación terciaria/universidad
- Salud: Hospitales, Clínicas especializadas (cardiología etc.)
- Infraestructura: Grandes proyectos de infraestructura—pantanos, autopistas, aeropuertos
- Protección Social: Programas universales (ej. beneficios infantiles a toda la población por hijo), pensiones publicas donde el sector informal es grande, pensiones privadas
- Subvenciones a:
 - Empresas publicas
 - Empresas privadas (excepto micro-empresas)
 - Consumo (sin focalizar)
 - Al crédito (excepto micro-crédito)
- Gasto militar
- Rescate del sistema financiero—transferencias a bancos

Presupuestos Participativos: Participación y Gasto Publico





Presupuestos Participativos: Formulación del Presupuesto – Ej. Porto Alegre, Brasil

▪ **Porto Alegre** – Ciudad de-industrializada, endeudada y con pocos recursos, desde la política innovadora municipal del Partido de los Trabajadores (1989-), desarrollo espectacular atribuible a presupuestos participativos. De 1989 a 1996:

- Hogares con acceso a agua incrementaron del 80% al 98%
- Hogares con acceso a alcantarillado del 46% al 85%
- Numero de niños escolarizados incremento 100%
- Recursos incrementaron 50% dados incentivos a pagar impuestos
- 80 ciudades en Brasil imitando el modelo; municipalidades de izquierdas en Europa

PROCESO: Los 1.3 millones habitantes de Porto Alegre divididos en 16 regiones que discuten los siguientes tópicos:

- transporte
- educación y cultura,
- sanidad y seguridad social,
- desarrollo económico y política impositiva
- desarrollo urbano

MARZO: Los ciudadanos de cada región se reúnen y eligen representantes y hacen listas de prioridades del presupuesto

JULIO: Se forma el Consejo de Presupuestos Participativos (CPP)

SEPTIEMBRE A DICIEMBRE: El CPP debate con el gobierno y presiona/hace “lobby” para que las prioridades elegidas popularmente se cumplan => Lucha por prioridades en el presupuesto



Presupuestos Participativos: Análisis del Gasto

DISHA (Development Initiatives for Social and Human Action) India

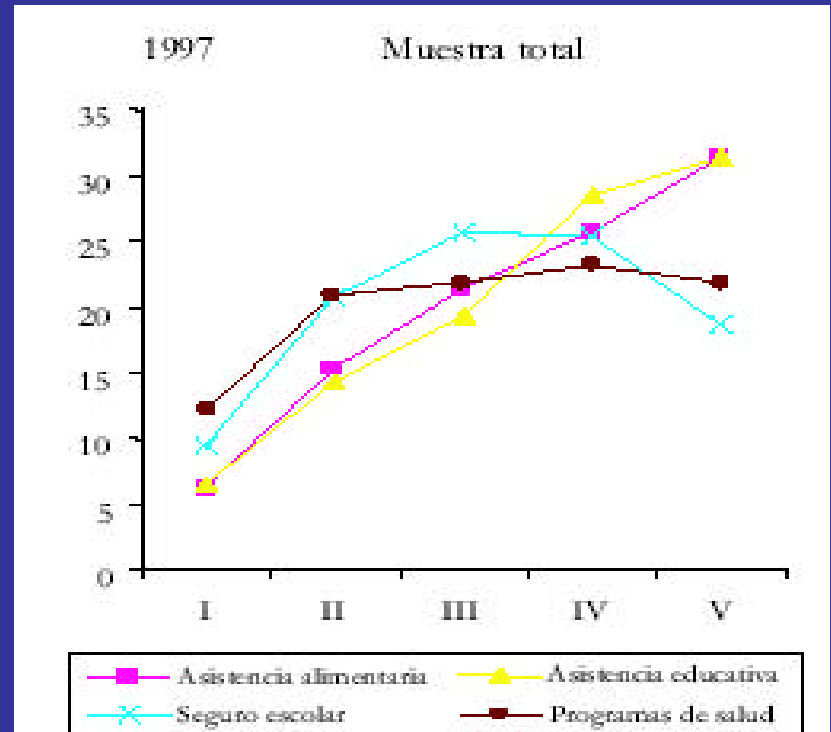
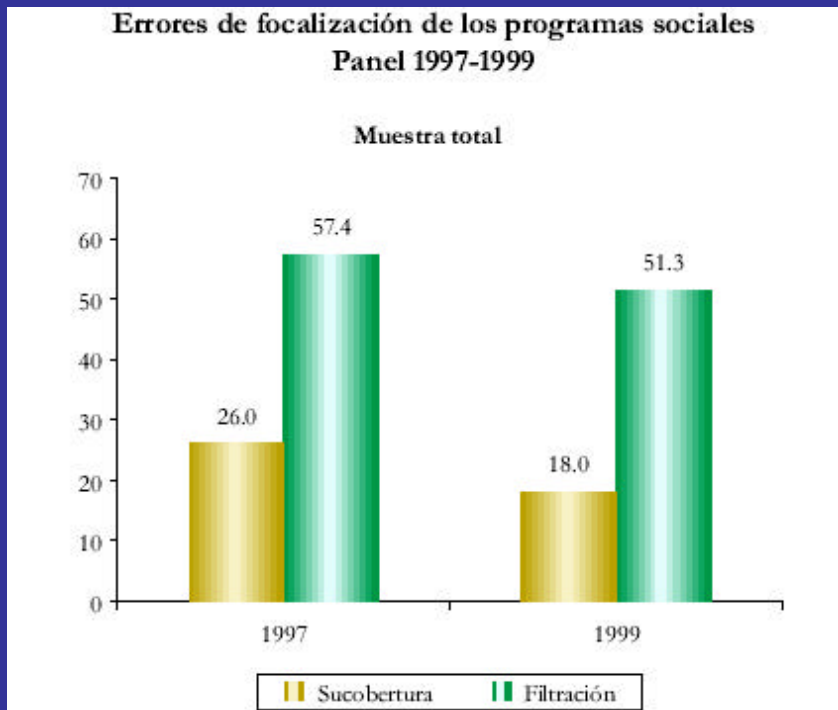
- El estado de Gujarat = 80 millones personas origen étnico; DISHA comienza en 1992 una investigación sobre los fondos del "Tribal Área Sub-plan".
- No se publicaba información sobre el presupuesto dado que se consideraba "irrelevante para el interés público"
- 1994: El día después de la presentación del presupuesto a la Asamblea, DISHA convoca conferencia de prensa con un documento provocativo que propone "democratizar el presupuesto".
- Reparte informes por sector (desde Educación a Energía, unas 4 hojas por sector) a unas 2000 personas en puestos administrativos, sociedad civil y medios de comunicación, para promover el debate público. Presentan 600 errores en el presupuesto oficial y muestran como los programas tribales benefician poco a los grupos étnicos (desde 1995, ejercicio anual)
- Resultados:
 - Debate público presupuestario creado
 - Grupos étnicos con mucho más conocimiento sobre programas de titulación de tierras, trabajadores informales etc
 - Desbancar la presupuestación como una prerrogativa a la que solo tiene acceso una élite tecnocrática - la ilusión de abstracción y sofisticación de los presupuestos fue desmitificada por DISHA, que los simplificó en unas 4 hojas por sector



Presupuestos Participativos: Análisis del Gasto – CIES Peru

- Centro de Investigación Económica y Social (CIES), basado en Lima, realiza análisis de políticas públicas para mejorar el sector público y contribuir a la sociedad civil
- Ejemplo: Análisis del gasto de programas focalizados contra la pobreza (30% del presupuesto Peruano); análisis por criterios clásicos: eficiencia, equidad, efectividad, etc.

Incidencia y participación en los prog. sociales





Presupuestos Participativos: Ejecución del Presupuesto – Ejemplo de FUNDAR, Mexico

- **FUNDAR – Centro de investigación aplicada sobre políticas públicas en México, fija la atención en los fondos discrecionales Presidenciales, una partida del presupuesto que permite al Presidente gastar los fondos sin rendir cuentas, mostrar responsabilidades o "accountability"**
- **FUNDAR comienza una campaña agresiva a través de la prensa para convertir este asunto en un debate público, y lo logra**
- **Construyendo sobre esta experiencia, FUNDAR volvió la atención a los salarios y beneficios extraordinarios de funcionarios públicos, libres de impuestos en la mayoría de casos.**
- **De nuevo, una vez FUNDAR obtiene datos verificables los disemina a medios de comunicación y estos a su vez generan un debate público.**
- **Desde 1999 ha seguido investigando la ejecución del gasto público, entre sus muchos logros cabe mencionar el descubrimiento que una cantidad significativa de fondos presupuestados para infraestructura social a nivel local fueron utilizados para otros propósitos por los gobiernos locales municipales, que guardaban el dinero sin reportarlo.**

Presupuestos Participativos: Control del Desempeño – Ejemplo de la Tarjeta de Puntaje/Cuestionarios al Cliente en Filipinas

- Tarjetas de Puntaje/Cuestionarios al Cliente ("Report Cards") populares desde los 1980s en países OECD, parte de las reformas del lado de la oferta, ciudadanos vistos como clientes y los servicios públicos como bienes y servicios comerciales
- Información generada:
 - Uso/no-uso de un servicio/bien publico (ej. descubrimiento que el arroz subsidiado Filipino es consumido mas por no-pobres que por pobres)
 - Satisfacción del cliente
 - Costos (oficiales y reales –incluido "pago bajo mesa")
 - Sugestiones de mejora

Ej: Nivel de Satisfacción de los Padres - Enseñanza Primaria Publica

[2 = muy satisfecho; 0 = indeciso; -2 = muy insatisfecho]

	Location	Schedule	Attitude	Attendance	Class size	Text-books	Facilities	Mastery	Tuition
RP	1.64	1.24	1.37	1.33	1.02	1.09	1.05	1.39	1.24

Explicación: 45 alumnos por clase (media); 5 alumnos comparten 1 libro de texto (media); condición de la mayoría de escuelas rurales muy básicas



Presupuestos Temáticos/Genero

- **Concepto:** Desagregar analíticamente presupuestos gubernamentales para medir como los gastos públicos contribuyen o no a un objetivo temático específico – desde genero (mujeres) hasta infancia, SIDA, etc.
- Cuatro niveles principales:
 1. Análisis de Genero de Políticas Publicas
 2. Análisis de la Incidencia del Gasto/Beneficios en el Genero
 3. Análisis del Tiempo y del Trabajo No Remunerado (mujeres, niños)
 4. Análisis de Prioridades Multi-anual (MTEF – proxima sesion)
- 1. **Análisis de Genero de Políticas Publicas**

Revisa programas y pregunta “ En que manera estos programas/politicas reducen o aumentan la desigualdad entre generos?



Presupuestos de Genero: Análisis de Políticas Públicas – Ej. Programas Mexico

PROGRAMA	Investigación y Desarrollo de Proyectos Regionales		Zonas Áridas		Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva (VIVAH)		Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)		Maestros Jubilados		Servicios Social Comunitario		Coinversión Social	
	00	01	00	01	00	01	00	01	00	01	00	01	00	01
TIPO DE PROYECTO	B	B	B	B	C	C		C	B	B	B	B	B	B
LEYENDA DE GENERO	SI	SI	SI	SI	NO	NO		SI	SI	SI	SI	NO	NO	NO
PORCENTAJE	---	---	---	---	---	---		---	60%		50%	---	---	---
DIAGNÓSTICO	---	---	DG	DG	DG	DG		DG DM	---	--	DG	DG	DG	DG
TIPO DE INVO- LUCRAMIENTO DE LAS MUJERES	C	C	C,I	C,I	---	---		I	C	A,B	A	A	---	---
TIPO DE PARTICIPACIÓN	E	C,E	C	C,D	---	---		A,D E	---	---	D	D	---	---
EFFECTOS POSITIVOS	---	A,H	A,D	A,D	A	A		A,C D,G	A,I	C	C,G	C,G	A,G	A,G
EFFECTOS NEGATIVOS	---	---	---	---	---	---		A,C D	C	---	---	---	---	---
INDICADORES DE GENERO	SI	SI	SI	SI	NO	NO		SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI

- a) Individual
- b) Colectivo
- c) No se señala

EFFECTOS POSITIVOS PARA LAS MUJERES.

- a) Mejora sus niveles de vida
- b) Fortalece su posición dentro de la familia.
- c) Fortalece su posición dentro de la comunidad
- d) Promueve la organización
- e) Fomenta el aumento de la autoestima
- f) Se reconocen como personas con derechos
- g) Promueven la capacitación técnica
- h) Promueven la igualdad de oportunidades
- i) Genera empleo femenino

EFFECTOS NEGATIVOS PARA LAS MUJERES

- a) Aumenta su carga de trabajo
- b) Deterioran sus condiciones de vida
- c) Refuerza los roles tradicionales
- d) No reconocen su aportación económica
- e) No reconocen el trabajo en la comunidad.

Fuente: *Mujeres y Pobreza en Mexico, FUNDAR, 2001*

Presupuestos Genero: Incidencia del Gasto Publico en el Genero – Ej. India 2002

2. Análisis de la Incidencia del Gasto/Beneficios en el Genero

- Estimación de la distribución de los recursos del gasto entre hombres y mujeres
- Problema: Difícil cuantificación

Incluye programas focalizados a mujeres + programas que benefician a mujeres (*cuanto las benefician?*)

Estado	Gasto Total en Rupias Crore	Total Gasto Social	Gasto Disponible Mujeres*	Gasto en Mujeres como % Gasto Total	Gasto en Mujeres como % Gasto Social
West Bengal	29328.33	8787.61	5028.01	17.1	57.0
Gujarat	33466.70	14523.32	5828.39	17.4	40.1
Arunachal Pradesh	1324.59	330.02	104.05	7.9	31.5
Tripura	2724.97	1022.74	258.84	9.5	25.3
Bihar	15599.02	4632.09	1039.67	6.7	22.4
Himachal Pradesh	5558.31	1718.45	334.16	6.0	19.5
Tamil Nadu	28471.71	9789.09	1603.21	5.6	16.4
Madhya Pradesh	16794.59	5182.68	400.27	2.4	7.8
Kerala	14495.55	4861.36	175.93	1.2	3.6
Orissa	12768.74	3521.63	88.80	0.7	2.5

Fuente: Department of Women and Child, India, 2003

Presupuestos de Genero: Análisis del Tiempo y del Trabajo No Remunerado

3. Análisis del Tiempo – El trabajo de la mujer en el hogar no es ni remunerado ni reconocido, y fuera del hogar frecuentemente es informal, invisible en las estadísticas

Cuadro 19. Participación Oficial y estimada de mujeres en la fuerza laboral agrícola

País	% Estimado de Mujeres en PEA ^a	% Oficial de mujeres en PEA (1995) ^b	% Oficial de hombres en PEA (1995) ^b	Total oficial de PEA en Agricultura según el género		Total estimado de PEA en agricultura según el género	
				Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
Costa Rica	25-30	6.4	37.9	17.2	82.8	25.3	74.7
E. Salvador	29-35	7.0	49.8	7.2	92.8	26.1	73.9
Guatemala	24.28	15.9	33.7	13.0	87.0	12.0	88.0
Honduras	20-25	24.7	63.6	7.6	92.04	17.5	82.5
Nicaragua	20-25	8.8	47.8	8.4	91.6	28.2	71.8
Panamá	25-28	3.3	37.2	4.5	95.5	27.5	72.5

4. Marcos de Gasto a Medio Plazo (MTEF) con perspectiva de Genero – Sesión 2 presentará los MTEF, una posibilidad es hacerlos con enfoque de género, para asesorar el impacto de la política económica y el presupuesto público general en la mujer



Presupuestos Participativos y de Genero: Consideraciones

- Generan atención y debate publico sobre temas de desarrollo ignorados (prioridades de inversión pro-pobres, pro-mujer) => **beneficios muy positivos**
- **Aunque:**
 - **Son muy intensivos en términos de tiempo y recursos**
 - **En el caso de los presupuestos temáticos/de genero, una gran deficiencia es la falta información estadística => no debe ser un obstáculo, son estimaciones, pero han de entenderse en esa relatividad**
 - **En el caso de los presupuestos participativos, riesgo de captura de la participación por un grupo no representativo**



Charla en Grupos

En su experiencia:

1. Se utilizan análisis de incidencia de beneficios en el debate sobre las prioridades del gasto?
 - En el Gobierno
 - En su agencia
2. Trabaja con presupuestos participativos? A que nivel del ciclo presupuestario (formulación, análisis, ejecución, monitoreo)?
3. Ha utilizado presupuestos de genero? Otros presupuestos temáticos?