



TETĀ VIRU  
MOHENDAPY  
Motenondcha  
Ministerio de  
HACIENDA



PpR  
Presupuesto  
por Resultados

TETĀ REKUÁI  
GOBIERNO NACIONAL

Paraguay  
de la gente

## VIII PREMIO ANUAL

“GESTION PARA RESULTADOS EN EL DESARROLLO”

# Guía metodológica para la identificación y medición de inversiones presupuestarias con enfoque de género

- \***Categoría principal:** Gestión por Resultados con enfoque de Género.
- \***Categoría adicional:** Monitoreo y Evaluación.
- \* **Nivel Gubernativo:** Experiencia Nacional  
Ministerio de Hacienda - República del Paraguay



## **OBJETIVOS**

Siendo el Presupuesto por Resultados una herramienta clave para proveer información acerca del direccionamiento de las políticas públicas; en los últimos años, también ha cobrado una mayor notoriedad su capacidad para dimensionar las brechas existentes a nivel nacional con miras a superar desigualdades, entre ellas, aquellas relacionadas al género.

Lo anterior fortaleció la idea y necesidad de contar con una metodología que permita en primera instancia identificar y luego asociar los programas/proyectos y actividades del Presupuesto General de la Nación (PGN) que de alguna manera contribuyen a la reducción de brechas e igualdad de oportunidades, proveyendo información útil que sirven como insumo para la mejora de la gestión presupuestaria con enfoque de género y la toma de decisiones futuras.

En ese sentido, desde el año 2019 se ha trabajado en el diseño y aplicación de una guía metodológica para la medición de la inversión realizada por el Estado enfocada a Género, a partir del Presupuesto General de la Nación, que permite una aproximación en términos de montos y porcentajes de participación de la inversión según una clasificación estándar desarrollada, y que es aplicada hasta la actualidad. Esta construcción culmina con el establecimiento de la Resolución N° 216 del 169 de abril del año 2022.

Los objetivos específicos planteados por esta iniciativa fueron:

1. Identificar las intervenciones (programas/proyectos/actividades) dentro del Presupuesto General de la Nación (PGN), que incorporan en su diseño un enfoque de género. (setiembre del 2019 a diciembre del 2019)
2. Diseñar la metodología que permita medir la inversión presupuestaria enfocada a Género de dichas intervenciones del PGN (enero del 2020 a diciembre del 2020)
3. Aplicar la metodología propuesta y realizar el cálculo de la inversión enfocada a género, para obtener una estimación del porcentaje del presupuesto que contribuye a la reducción de brechas o desigualdades en materia de género. (enero 2021 hasta la actualidad)

## **INSPIRACIÓN:**

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”.

El Ministerio de Hacienda acompaña estos procesos en relación a sus competencias, y ha aprovechado la disponibilidad de datos y estudios internacionales para la medición de la inversión en género, siendo un avance importante en materia presupuestaria, que busca que los recursos del Estado lleguen a la ciudadanía en términos de igualdad, tanto de oportunidades como derechos, apuntando hacia las acciones que reduzcan brechas en forma objetiva y obtener cada vez mejores resultados.

Además, la propuesta está inspirada en las informaciones recibidas de CoPLAC-GpRD, específicamente de informaciones recibidas en talleres, presentaciones y cursos. Así también, gracias al apoyo de esta organización se ha podido concretar espacios de diálogo con otros países de la región, dónde se ha compartido experiencias y recogido ideas metodológicas.

1. Información recibida en CoPLAC-GpRD (puede seleccionar más de una opción):

- a. Información recibida en una Red \_x\_
- b. Información recibida en un taller o curso \_x\_
- c. De una publicación \_x\_
- d. Otro \_\_\_

2. Información recibida de otras fuentes (puede seleccionar más de una opción): a. BID \_\_\_

- b. Naciones Unidas \_\_\_
- c. CEPAL \_\_\_
- d. GIZ \_\_\_
- e. OECD \_\_\_

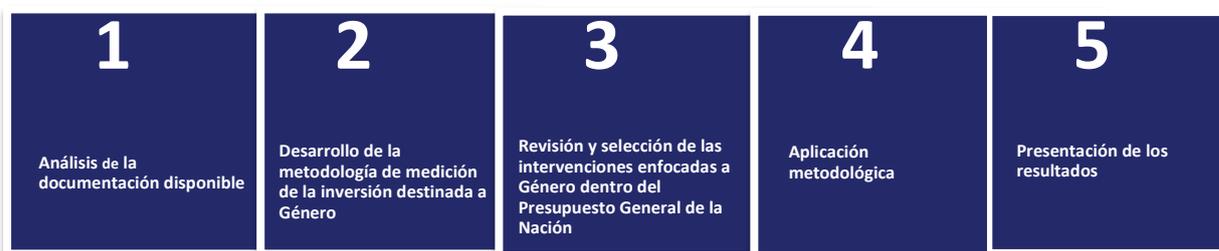
### **ACTIVIDAD:**

En los últimos años, Paraguay se ha suscrito a una serie de compromisos internacionales en materia de igualdad de derechos entre hombres y mujeres, muchos de ellos materializados en normativas legales.

Los avances normativos en relación al ejercicio de los derechos humanos y de las mujeres en Paraguay, conllevan a que muchas entidades públicas asuman e implementen planes, proyectos y programas relacionados a la reducción de las brechas sociales, de género; y que no necesariamente se encuentran expresados con denominaciones específicas para las mujeres, pero si representan inversiones para el área, dentro del Presupuesto General de Nación.

En ese sentido, el Presupuesto General de la Nación, es una herramienta fundamental que considera a todas las estructuras presupuestarias de todos los Organismos y Entidades del Estado, e identifica la distribución de los ingresos y gastos del país, es por ello que surge la necesidad de valorar los esfuerzos y medir la inversión enfocada a género.

Razón por la cual, el Ministerio de Hacienda a través de la Dirección General de Presupuesto, inició la preparación de un estudio y una metodología viable para la medición de esta materia, que contempló las siguientes actividades:



Tiempo de desarrollo de las actividades:

Paso 1; setiembre a diciembre del 2019

Paso 2: enero a diciembre 2020

Paso 3: enero a junio 2021

Paso 4: julio 2021

Paso 5: agosto 2021 hasta la actualidad

Como primer paso, se analizó las experiencias y metodologías internacionales existentes, relacionadas a la medición de la inversión en género, además de las concernientes al presupuesto por resultados para el diseño, seguimiento y evaluación del gasto público, posteriormente, en base a la documentación compilada y la realidad nacional se desarrolló una clasificación, donde se visualiza a todo el Presupuesto Público de Paraguay. Como tercer paso, se realizaron investigaciones sobre cada una de las actividades contenidas, es decir, se revisaron documentaciones solicitadas anualmente para las rendiciones de cuentas, como el Balance Anual de Gestión Pública además de realizar un recorrido por las páginas web de todos y cada uno de los Organismos y Entidades del Estado, una vez realizado esto, se procedió a la clasificación respondiendo al cuestionario pertinente para cada clasificación, y una vez clasificados, se presentaron los resultados.

Los criterios que guiaron la metodología fueron; A) 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. B) Trazabilidad de la metodología: se garantizó la rigurosidad de las decisiones asumidas en el año base (2018) y la previsibilidad y capacidad de proyección en los años siguientes, reduciendo los riesgos derivados de cambios de gobiernos o rotación de personal. C) 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.

## METODOLOGÍA

Analizar las cifras fiscales para el análisis presupuestario con enfoque de género significa tener en cuenta las necesidades y las desigualdades existentes entre hombres y mujeres sustentados en diagnósticos con fundamentos técnicos para realizar un análisis de la distribución equitativa de los recursos públicos y, que estos sean compensatorios a los mismos, verificando que las desigualdades sean mínimas y que se eliminen o disminuyan las brechas de género, de manera a observar que los recursos públicos se encuentren orientados a lograr un cambio en las relaciones de género y, con ello, contribuir a la reducción de brechas de desigualdades.

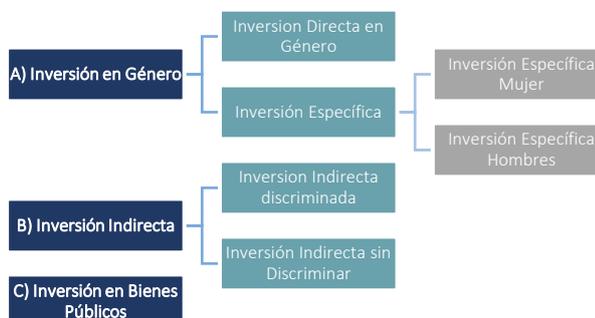
Por lo tanto, con el objeto de estudiar el universo del gasto realizado, y cuantificar la distancia que existe en la distribución de los recursos públicos entre hombres y mujeres, se analizó el gasto público desde una perspectiva de género.

En un primer momento, y para la clasificación de los programas presupuestarios existentes, se realizó una serie de preguntas para obtener el punto de partida de la situación de hombres y mujeres dentro de los programas presupuestarios, con el fin de identificar aquellos a ser incluidos dentro del análisis.



**Paso 1. Análisis Documental del Programa /Proyecto/Actividad u Obra:** Como primer paso, 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 relacionados 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 cuestionarios preparados para el efecto.

La clasificación de la inversión considera el grado de especificidad de la población objetivo a la cual se dirigen las acciones, éste se divide en tres grupos:



- A) Inversión en Género (IEG):** 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  $IEG = \sum IdG + \sum IET$

*Inversión directa en Género (IdG):* corresponde al gasto o inversión destinada a programas y proyectos que están enfocados a disminuir las brechas de género, 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.

*Inversión Específica (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,  $IET = \sum IEM + \sum IEH$ .

*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.

*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.

- B) Inversión Indirecta:** 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.  $II = \sum II_d + \sum II_{sd}$

*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.

*Inversión Indirecta sin discriminar (II<sub>sd</sub>)* 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.

- C) Inversión en Bienes Públicos:** Es la proporción del gasto o inversión destinada a la provisión de bienes públicos, independientemente del sexo de las personas (en la práctica corresponde al % del presupuesto que no posee un enfoque de género).

**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.

#### **RESULTADO PROPUESTO Y ALCANZADO:**

El resultado propuesto fue generar una metodología que mida las inversiones destinadas a género, es decir, con una mirada hacia intervenciones direccionadas a reducir brechas entre mujeres y hombres. Como bien lo explicábamos en el apartado metodológico, entender al “género” como las inversiones destinadas a aquellas reducciones de brechas, creadas para reducirlas o que contribuyan activamente en las políticas públicas para el logro de esos objetivos. Paraguay tiene firmados varios acuerdos nacionales e internacionales para el logro de la igualdad entre hombres y mujeres, posee además normativas y planes específicos para las mujeres en aquellos campos donde ella es vulnerable, actualmente se llevan adelante mesas interinstitucionales para el mejor abordaje de las mismas, liderados por el Ministerio de la Mujer como ente rector.

Por otro lado, gracias a las nuevas publicaciones estadísticas sobre género desarrolladas en el país, se ha verificado que existen campos no abordados donde el hombre es vulnerable, y que no poseen el mismo impulso, es por ello que la metodología deja abierto el concepto de reducción de brechas tanto para las mujeres/los hombres y los hombres/las mujeres, de modo a que se dé la igualdad y equidad según corresponda dentro del proceso dinámico mientras dure la brecha, esta es su principal fortaleza, considerando que muchos países cuentan como género a las inversiones destinadas a las reducciones de brechas para las mujeres, no obstante, esta metodología deseaba considerar y dejar abierta la posibilidad de incluir en un futuro a aquellas inversiones relacionadas en caso se desee abordar, así también, se esperaba captar datos inherentes al sexo de las personas como inversiones específicas. Por último, como las intervenciones son tan heterogéneas se pretendía absorber informaciones sobre las que no tenían objetivo de reducción de brechas, pero tienen la capacidad de hacerlo (Inversión Indirecta) además, de las inversiones en bienes públicos, donde se clasificaron a aquellos gasto o inversiones en otros sectores como, cultura, ambiente, obras públicas, etc., los cuales para este campo de análisis resulta como bien general para todas y todos.

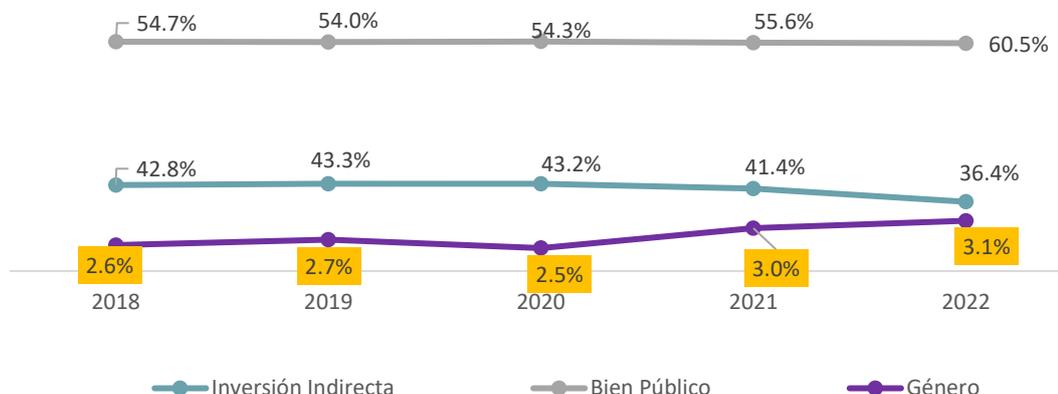
El resultado fue lo esperado, ya que se cuenta con informaciones comparables a otros países a nivel general.

Los resultados presentados constituyen a la clasificación de la totalidad de las intervenciones asentadas dentro del Presupuesto General de la Nación, en ese sentido, de modo a denotar la inversión real, se tomó en cuenta lo obligado, otro dato relevante, dado el análisis de datos de la plataforma Atlas de Género, se revelaron no solo brechas relacionadas a la mujer, sino también al hombre, motivo por el cual en la clasificación de Género se deja abierta la posibilidad de inclusiones relacionadas a acciones futuras para la reducción de las mismas, no obstante se menciona que en la actualidad solo se están abordando lo correspondiente a las mujeres.

Las inversiones destinadas a Inversión en Género dentro del PGN en términos porcentuales pasaron de representar el 2,6% en el año 2018 a un 3,1% al cierre del año 2022, lo cual es considerado como un avance importante en cuanto al incremento de inversiones directas con enfoque de género a nivel presupuestario, en relación a años

anteriores, es decir aquellos que poseían algún tipo de focalización en las intervenciones para la reducción de brechas.

### Porcentaje de Inversión por Clasificación General 2018-2022



*Fuente:* Ministerio de Hacienda con datos del SIAF

#### **Resultados Propuestos y alcanzados:**

El resultado propuesto fue contar con una guía metodológica para la identificación de las inversiones en género en el Presupuesto General de la Nación de Paraguay. El objetivo fue propuesto en setiembre del 2019 y fue concretado en abril del 2022. Con esta guía se ha logrado que:

- La Dirección General de Presupuesto cuente con una Guía para la medición de la inversión del Estado enfocada a género.
- Se cuente con estimaciones clasificadas por tipo de gasto de las inversiones enfocadas a género.
- Se logre la homogeneización de los procedimientos en materia de M&E para las intervenciones transversales.
- Se establezcan los instrumentos mediante los cuales los programas deberán expresar un breve diagnóstico de género, objetivos y herramientas explícitas para el abordaje de las desigualdades e información desagregada por sexo con el fin de visibilizar la cobertura en hombres y mujeres en aquellas intervenciones que corresponden.
- Se potencie el uso de los sistemas integrados para captar informaciones sobre PERSONAS/BENEFICIARIOS con informaciones discriminadas por sexo para que la metodología funcione de manera más eficiente, sobre todo en las actividades cuyas beneficiarias directas sean personas como por ejemplo los servicios de salud, educación, extensión agraria, etc. y sus metas en el proceso presupuestario.

#### **DESAFIOS PENDIENTES Y SOSTENIBILIDAD**

Los desafíos que se tienen a partir de la construcción de la guía son:

- Realizar una segunda clasificación de las inversiones indirectas sin discriminar por estructura de la población de acuerdo a la Encuesta Permanente de Hogares para tener información aproximada por sexo.
- Analizar los sesgos de género en los programas y proyectos para profundizar el conocimiento de los sesgos de género de manera cualitativa, ya que la cuantificación con distribuidores no necesariamente refleja la profundidad de las desigualdades entre hombres y mujeres que las políticas públicas profundizan o revierten.
- Reforzar la difusión del instrumento del seguimiento y su utilidad en la asignación del presupuesto.
- Motivar a la alta Dirección de las Entidades en la importancia de la medición, seguimiento y evaluación, en cuestiones de género, utilizando datos estadísticos disponibles a la hora de realizar prioritizaciones en caso de que ameriten.

- Creación de espacios para la difusión de los resultados de análisis y evaluación entre la ciudadanía y demás actores no-gubernamentales.

Respecto a la sostenibilidad, la clasificación al ser al mínimo nivel presupuestario de actividades presupuestarias de los programas, puede ser replicada sin ningún inconveniente en un contexto similar.

Asimismo, la metodología se ha construido sobre el relevamiento de datos de toda la estructura presupuestaria tomando como año base el año 2018 al ejercicio cerrado 2022, 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 reestructuración presupuestaria con enfoque a resultados la cual fue considerada y puesta en prueba para las estimaciones.

Para que las actividades relacionadas a la metodología permanezcan en el tiempo, es necesario que los ítems considerados dentro de los informes solicitados por el Ministerio de Hacienda a las entidades, permanezcan y sean mejorados con indicadores, así también incluirlos dentro de las normativas vigentes, lo cual se encuentra actualmente en proceso de diseño y aprobación, para su implementación en lo que respecta al módulo de población, dentro del SIARE que permitirá contar con reportes basados en datos informados por las propias instituciones y que quedará registrado para su comparabilidad en el tiempo, en caso de su resultado exitoso.

Finalmente es importante mencionar que las prácticas que involucran este proyecto son aplicables de manera similar para la medición de otros temas transversales.

#### **DATOS DE LA PERSONA DE CONTACTO:**

**Nombre:** Teodora Joaquina Recalde

**Cargo:** Directora General de Presupuesto

**Correo electrónico:** [teodora\\_recalde@hacienda.gov.py](mailto:teodora_recalde@hacienda.gov.py) **Teléfono:** +595214146202