

Desarrollo con Perspectiva de Género

LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA POR MEDIO DE UN ANÁLISIS DEL GASTO PÚBLICO DESAGREGADO POR GÉNERO: EL CASO DE CAMBOYA

¿Por qué es éste un Enfoque Promisorio?

- El impacto de los programas de gasto público en la reducción de la pobreza puede ser mejorado mediante un análisis desagregado por género de los datos en las revisiones del gasto público, particularmente si se realiza un análisis de la incidencia de los beneficios desagregado por género.
- En Camboya, el análisis de la incidencia de los beneficios desagregado por género ayudó a identificar cómo aumentar efectivamente las tasas de matrícula de las niñas al inicio de la secundaria por medio de programas de becas, mejoramiento de los caminos rurales e instalaciones sanitarias en las escuelas.
- La Integración de la Evaluación Fiduciaria y la Revisión del Gasto Público (IFAPER en inglés) de Camboya reconoció la necesidad de realizar un buen seguimiento para asegurar que los resultados que arroja el análisis de la incidencia de los beneficios desagregado por género se utilicen con eficacia. La IFAPER recomendó que todos los ministerios definieran metas realistas desagregadas por género para un mejor alcance a los beneficiarios y que crearan sistemas de registro que permitan documentar los éxitos logrados al cumplir con tales metas.

El análisis del gasto público puede ayudar a los gobiernos a centrar sus gastos en medidas que promuevan el crecimiento económico a favor de los pobres y que presten ayuda a los grupos marginales y vulnerables. Este enfoque será más eficaz si está respaldada por un análisis de los datos desagregado por género. Basada en un reciente ejemplo de Camboya, esta nota ilustra las ventajas que arroja este tipo de análisis – particularmente el análisis de la incidencia de los beneficios – a la hora de emprender revisiones del gasto público y diseñar programas del mismo.

El análisis de incidencia de los beneficios es una técnica útil para evaluar cómo se ha concentrado el gasto público y quién se beneficia de él. La técnica vincula información sobre los subsidios y transferencias arrojados de las cuentas fiscales del gobierno con el perfil distributivo del uso de servicios en un sector determinado. Esta información se obtiene fácilmente a partir de las encuestas domiciliarias, tal como la Encuesta de Cálculo de Niveles de Vida. El análisis de incidencia de los beneficios desagregado por género puede adoptar diversas formas: desde una simple comparación entre beneficiarios femeninos y masculinos hasta un análisis econométrico más elaborado. Se trata, en consecuencia, de una herramienta que se puede emplear con flexibilidad, dependiendo de la disponibilidad de datos, tema que, en países como Camboya, puede constituir un grave problema.

La Integración de la Evaluación Fiduciaria y la Revisión del Gasto Público (IFAPER) 2003 de Camboya incluía un análisis de la incidencia de los beneficios desagregado por género, el cual identificaba las barreras que dificultaban el acceso a los servicios públicos por las mujeres y niñas, especialmente en cuanto al acceso a la educación y la agricultura, y proponía formas de desafiar a estas barreras.

El Impacto de Género de los Subsidios Educativos

Aunque los subsidios públicos con frecuencia se presumen neutros en términos de género, el análisis de la incidencia de los beneficios para los gastos en educación puede revelar disparidades respecto de cuánto se benefician los hombres y las mujeres de tal gasto. La educación pública suele ser un componente esencial del gasto gubernamental. No obstante, los subsidios otorgados a los establecimientos educativos sólo beneficiarán a los niños que asisten a escuelas subsidiadas por fondos públicos. Si es común que en la escuela se inscriben más niños que niñas, habrá una diferencia de género en la incidencia de los beneficios: la mayor cantidad de subsidios gubernamentales los recibirán los niños, no las niñas, aunque éste no sea un objetivo de la política gubernamental. Si las niñas siguen matriculándose en menor cantidad que los niños en los niveles superiores de la educación, cambiar el enfoque del gasto gubernamental de la

escolarización terciaria a la primaria, u ofrecer becas para estimular a las niñas a continuar con sus estudios después de la escuela primaria, son medidas que podrían asegurar que las niñas accedieran a una mayor proporción del subsidio a la educación en el futuro. En consecuencia, la incidencia de los beneficios del gasto público para un grupo (como el de las niñas, por ejemplo) depende de dos factores: el uso que el grupo tiene de los servicios financiados con fondos públicos y la distribución de los gastos gubernamentales. Si el objetivo es la educación primaria universal, el peso relativo de los subsidios para las niñas debe incrementarse para poder proveer servicios como transporte o servicios sanitarios, los cuales propiciarán mayores tasas de matrícula entre las niñas.

El Género y La Educación en Camboya

Las encuestas domiciliarias llevadas a cabo en Camboya informaron a las políticas públicas adoptadas por la IFAPER. En este país, la matrícula de las niñas desciende de manera significativa a fines de la escuela primaria, situación que da lugar a una gran brecha de género al comienzo de la educación secundaria. Según las encuestas, tres factores podrían explicar la desmesurada deserción de las niñas. En primer lugar, aunque los costos directos de la educación son iguales para niños y niñas, los padres suelen sentir que educar a sus hijas entraña mayores costos de oportunidad y menores beneficios. Por eso, las familias pobres que no pueden permitirse educar a todos sus hijos prefieren educar a los varones.

En segundo lugar, debido a que el sistema de transporte rural es deficiente, la mayor distancia entre el hogar y la escuela secundaria, que entre el hogar y la escuela primaria, constituye un obstáculo significativo para que las niñas asistan a la escuela, porque suelen carecer de acceso a servicios de internado y bicicletas. En efecto, las niñas tampoco tienen acceso al ya establecido sistema para niños en que viven de internado en establecimientos religiosos (templos) mientras asisten a la escuela secundaria.

En tercer lugar, pocas escuelas cuentan con servicios sanitarios y menos aún con instalaciones separadas para niños y niñas. Esta situación constituye un problema de pudor, particularmente entre las adolescentes.

El Análisis de la Incidencia de los Beneficios Desagregado por Género en la Revisión del Gasto Público de Camboya

El análisis de la incidencia de los beneficios que realizó la IFAPER – junto con aquel de los roles de género y las elecciones del hogar basado en encuestas domiciliarias - sugiere que existen tres maneras de afrontar efectivamente los obstáculos identificados más arriba: ofrecer becas para las niñas, mejorar el transporte rural y construir servicios sanitarios en las escuelas. Como resultado de este análisis, se están poniendo a prueba programas de beca, se dio inicio a un programa de vías rurales y se están realizando esfuerzos para instalar baños en los recintos escolares existentes y es obligatorio que las nuevas escuelas los tengan.

El uso del análisis de la incidencia de los beneficios desagregado por género, junto con los datos de las encuestas domiciliarias, permitió a la IFAPER de Camboya identificar las prioridades pertinentes para la asignación de recursos y los modos de gestionar gastos de manera más eficaz. En el sector educacional de Camboya, la toma de medidas basadas en las conclusiones de la IFAPER benefició del sistema presupuestario paralelo (orientado a programas) que mantiene el Ministerio de Educación (el cual está ligado al proceso de planificación y el Marco de Gastos de Mediano Plazo, basado en 12 programas prioritarios), así como de su sólida base de datos sobre beneficiarios.

Sin embargo, los resultados positivos del análisis desagregado por género no se limitan al sector educacional. La IFAPER de Camboya también sirvió para informar a la asignación de gastos en los sectores agrícola y de salud, donde el análisis de la incidencia de los beneficios estudió mecanismos alternativos de financiamiento (como los Fondos para una Salud Equitativa), y los efectos de las tarifas de usuarios sobre el uso de los servicios. Por ejemplo, en la agricultura, la investigación mostró que las mujeres en Camboya constituyen la mayor parte del campesinado, pero son minoría entre los beneficiarios de los servicios públicos y constituyen sólo entre 20% y 30% de quienes participan en los programas de extensión. La investigación y la extensión agrícola no se centran en las actividades de las campesinas, aunque hombres

y mujeres se especializan en actividades diferentes. El problema de la seguridad impide que las mujeres puedan acceder a los servicios de extensión que con frecuencia exigen viajar a los centros de los distritos. Por otra parte, al personal de los servicios de extensión, el cual es abrumadoramente masculino, le cuesta tener una comunicación cara a cara con mujeres campesinas. Tales patrones implican que, en comparación con las mujeres, los hombres benefician más de los subsidios y los servicios agrícolas que otorga el gobierno.

El análisis de la incidencia de los beneficios llevado a cabo por la IFAPER de Camboya también contribuyó a generar mejor información para darle seguimiento a la IFAPER y

mejores estándares de referencia. La IFAPER recomendó que todos los ministerios definieran metas realistas desagregadas por género para un mejor alcance a los beneficiarios y que instauraran sistemas de registro que permitan documentar los éxitos logrados al cumplir con tales metas. La implementación de estas recomendaciones constituirá un paso importante hacia la optimización del impacto del gasto público en la lucha contra la pobreza en Camboya.

Lecturas adicionales:

- Banco Mundial/ Banco Asiático de Desarrollo (2003), “Cambodia Enhancing Service Delivery through Improved Resource Allocation and Institutional Reform. Integrated Fiduciary Assessment and Public Expenditure Review.”

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/EASTASIAPACIFICEXT/CAMBODIAEXTN/0,,contentMDK:20182403~pagePK:141137~piPK:2178554~theSitePK:293856,00.html>

- Lionel Demery, “Gender and Public Spending: Insights from Benefit Incidence”
www.worldbank.org/wbi/publicfinance/documents/gender/Demery.pdf

Para más información, comunicarse con:

Gillian Brown, especialista superior en género, EASSD, Gbrown1@worldbank.org

Susan Razzaz, economista superior, MNSD, Srazzaz@worldbank.org

Los Enfoques Promisorios en la Integración de Género en el Desarrollo proveen ejemplos de métodos innovadores y sensibles ante la problemática de género y desarrollo que pueden aplicarse en todas las regiones y sectores. Para más información, visite www.worldbank.org/gender o envíe un correo electrónico a gnetwork@worldbank.org.