

$$\frac{\$3,101}{\$25,390} \times 100$$

**GUÍA PARA
EL ANÁLISIS
PRESUPUESTARIO
EN SALUD SEXUAL Y
REPRODUCTIVA**



**GUÍA PARA
EL ANÁLISIS
PRESUPUESTARIO
en SALUD SEXUAL Y
REPRODUCTIVA**

Autor

Laura Malajovich

Edición

Manuela Garza

Corrección de estilo

Judith Filc

Diseño y diagramación

Diana Eugenia Pérez González

dp.creativity@gmail.com

Guía para el Análisis Presupuestario en Salud Sexual y Reproductiva

Federación Internacional de Planificación de la Familia

Región del Hemisferio Occidental, Inc.

125 Maiden Lane, 9th Floor, New York, NY 10038

T: 212 248 6400, F 212 248 4221, E info@ippfwhr.org

www.ippfwhr.org

La edición consta de 1000 copias.

México, D.F., Octubre 2014.

Con gran orgullo presentamos esta publicación, que es el resultado del trabajo del equipo de Advocacy de la Federación Internacional de Planificación de la Familia/Región del Hemisferio Occidental (IPPF/RHO). La presente **Guía para el análisis presupuestario en salud sexual y reproductiva** es parte de la serie de Herramientas de Advocacy y tiene como objetivo fortalecer las capacidades de las Asociaciones Miembro de IPPF y de otras organizaciones para incorporar el análisis y seguimiento del presupuesto público en sus proyectos de Advocacy, en materia de salud sexual y reproductiva.

Desde IPPF/RHO sabemos que para avanzar en materia de transparencia y rendición de cuentas, las organizaciones de la sociedad civil debemos contar con la capacidad para analizar y controlar el uso de los recursos públicos. La transparencia y rendición de cuentas, a su vez, son un elemento clave que contribuirá al cambio político que las organizaciones se propongan lograr a través de los proyectos de Advocacy que encaren.

Para desarrollar este manual, el equipo de Advocacy de IPPF/RHO revisó diversas propuestas y diseñó una metodología que fue implementada, y mejorada con la experiencia de las Asociaciones Miembro en México, Uruguay, Costa Rica, República Dominicana, Bolivia, Brasil y Perú.

IPPF/RHO pretende a su vez contribuir al trabajo de la sociedad civil organizada a favor de los derechos sexuales y derechos reproductivos, a fin de fortalecer sus acciones de Advocacy y brindar una herramienta para identificar el gasto público destinado a la implementación de un cambio político específico, y para diseñar estrategias para monitorear ese gasto. Como resultado, las organizaciones de la sociedad civil contarán con instrumentos para demandar mayor transparencia y rendición de cuentas a sus gobiernos en materia de salud y derechos sexuales y reproductivos.



Carmen Barroso

Directora Regional
Federación Internacional de
Planificación de la Familia
Región del Hemisferio Occidental



María Antonieta Alcalde

Directora de Advocacy
Federación Internacional de
Planificación de la Familia
Región del Hemisferio Occidental

AGRADECIMIENTOS

El desarrollo de la metodología que presentamos en esta guía fue posible gracias al apoyo de la Federación Internacional de Planificación de la Familia/Región del Hemisferio Occidental (IPPF/RHO) la que, con el fin de fortalecer el trabajo político de las Asociaciones Miembro y del movimiento de los Derechos sexuales y Derechos Reproductivos, decidió invertir en la creación de herramientas de Advocacy, y particularmente en este caso apoyando la creación de herramientas para mejorar la rendición de cuentas en los países de nuestra región.

Invaluable fue el apoyo de trabajo de Maria Antonieta Alcalde y Giselle Carino quienes desde un comienzo apoyaron el desarrollo de esta herramienta. También fue esencial el apoyo de Esperanza Delgado y Ana Labandera, quienes generosamente ofrecieron embarcarse en el desafío de pilotear esta guía, teniendo la paciencia para realizar los cálculos y brindar retroalimentación para fortalecer las explicaciones y contenidos de este material.

Muchas personas contribuyeron también a la producción de esta guía, agradecemos especialmente a Jennifer Friedman, Flor Hunt, Larissa Arroyo, Jennyfer Jimenez Gonzalez, Cecilia Stapff, y los equipos de advocacy de Mexfam de Mexico e Iniciativas Sanitarias de Uruguay.

Asimismo, un especial agradecimiento a Manuela Garza por la minuciosa revisión, comentarios, reflexiones y contribuciones sin los cuales esta guía no hubiese sido posible.

No podemos concluir sin agradecer a los donantes de la IPPF/RHO, particularmente agradecemos a dos donantes anónimos y a RFSU, quienes con su apoyo hicieron posible el diseño e impresión de este manual.

INTRODUCCIÓN

Estimado lector:

Tiene Ud. en sus manos la **Guía para el análisis presupuestario en salud sexual y salud reproductiva (SSySR)** que elaboramos en la IPPF/RHO. En esta publicación encontrará información sobre cómo planificar su análisis del presupuesto público y, además, cómo identificar datos presupuestarios relevantes para ese análisis y en dónde buscarlos. Asimismo, se le proporcionarán herramientas sencillas con las cuales usted o su organización podrán realizar un análisis inicial de los recursos públicos que su gobierno destina a SSySR.

Es importante entender que conocer el presupuesto no es sólo un derecho, sino también una herramienta de análisis que nos brinda argumentos para la incidencia en favor de una mejor asignación de los recursos públicos. ¿Por qué es un derecho? En primera instancia, usted tiene derecho a conocer el destino de dichos recursos porque estos incluyen sus contribuciones fiscales (impuestos directos e indirectos) y/o los ingresos provenientes de los recursos naturales de su país. En su nombre, el aparato estatal gasta recursos, impone tributos y se endeuda. Supongamos que usted tiene acciones en una empresa junto con un grupo de accionistas pequeño y cercano. Para juzgar si se está utilizando adecuadamente su dinero, usted depende, en gran medida, de la información que recibe periódicamente de los empleados o individuos encargados de reportar a los accionistas. En una sociedad tanto más vasta y más compleja como es un país, tener acceso a esa información de manera clara y confiable es un requisito imprescindible para poder ejercer un verdadero control de sus derechos como ciudadano o ciudadana, como contribuyente y como beneficiario o beneficiaria de las acciones de su gobierno. La cuestión pública no es ajena a nosotros como ciudadanos.

A su vez, el presupuesto público es una herramienta que contribuye a diversas agendas de incidencia, en la medida en que representa una evidencia concreta que complementa nuestro análisis de las políticas públicas. Si bien nuestros gobiernos han adquirido compromisos, en esferas internacionales y nacionales, para garantizar el acceso universal a la SSySR y la reducción de la mortalidad materna, las estadísticas muestran que en muchos países de la región existe una gran deuda pendiente respecto de la garantía de los derechos sexuales y reproductivos. Algunas preguntas iniciales que usted puede hacerse para comenzar a evaluar hasta qué punto el discurso público se traduce en acciones específicas es en qué gasta, cuánto gasta y cómo gasta el gobierno para cumplir sus compromisos. Si esta información existe y es transparente, dichas preguntas podrán ser respondidas a través del presupuesto

público. Sin embargo, antes de embarcarnos en este trabajo, es importante tener en cuenta que el acceso a la información es el desafío más grande que se nos presenta como ciudadanos y ciudadanas, particularmente en el caso de SSySR, ya que generalmente no existen partidas presupuestarias lo suficientemente desagregadas para responder de inmediato a estas preguntas.

A fin de allanar el camino para este trabajo, el análisis presupuestario en SSySR va a requerir, primero, definir con claridad qué rubros o áreas de SSySR queremos analizar (embarazo adolescente y, por tanto, servicios de SSySR a adolescentes, y acceso al aborto seguro y, en consecuencia, podría incluirse la capacitación a prestadores de salud en protocolos de atención, entre otros posibles rubros). Una vez que estas áreas han sido definidas, la búsqueda de información y el subsecuente análisis serán las herramientas que nos permitirán construir la evidencia que acompañe nuestro mensaje y objetivo de incidencia.

Esta Guía se propone brindarle herramientas que le permitan identificar y analizar la información sobre SSySR de su país mediante ejercicios y preguntas para que, paso a paso, a partir de ejemplos, pueda construir mensajes para incidir políticamente. Este objetivo se verá alcanzado si usted encuentra en estas páginas instrumentos y explicaciones sencillos para analizar el presupuesto de SSySR que, debido a la manera en la que se presenta habitualmente, queda alejado del ciudadano no especializado.

SOBRE ESTA GUÍA: ÍNDICE

1	ALGUNAS PARTICULARIDADES DEL SECTOR SALUD EN AMÉRICA LATINA.	13
2	PRESUPUESTO Y PROCESO PRESUPUESTARIO	17
	A) ¿Por qué es importante entender el presupuesto?	19
	B) ¿Qué es el presupuesto público?	19
	C) Proceso presupuestario y actores relevantes	20
	i. Elaboración	21
	ii. Aprobación	22
	iii. Ejecución	22
	iv. Evaluación	23
	D) El sector salud en las distintas etapas del proceso presupuestario	24
3	PLANEANDO EL ANÁLISIS PRESUPUESTARIO	25
	A) Identificar sus objetivos: la problemática y los objetivos del trabajo	27
	B) Identificar qué preguntas espera contestar a través del presupuesto	29
	C) ¿En qué momento del proceso presupuestario se va incidir?	31
4	ANÁLISIS DEL GASTO EN SALUD REPRODUCTIVA	35
	A) Dónde buscar la información sobre SSySR	37
	Clasificaciones presupuestarias	38
	Búsqueda de información presupuestaria en SSySR	40
	B) Cómo analizar la información: cómo calcularla y qué nos dice.	50

1. Comparación de asignaciones respecto al gasto en salud y a otros programas	51
2. Comparación entre asignación y ejecución del presupuesto	54
3. Variaciones reales: seguimiento de las partidas en el tiempo	57
4. Presupuesto per cápita y otras medidas relevantes	62
Repasando las distintas medidas	66

5 REFLEXIONES FINALES 67

ALGUNAS
PARTICULARIDADES DEL
SECTOR SALUD EN
AMÉRICA LATINA



1 ALGUNAS PARTICULARIDADES DEL SECTOR SALUD EN AMÉRICA LATINA

El sistema de salud, según lo define la Organización Mundial de la Salud (OMS), incluye “todas las organizaciones, personas y acciones cuyo fin primario es promover, mejorar y mantener la salud” (REF). Esta definición abarca el sector público en su totalidad, el sector privado y las compañías de seguros de salud. El gobierno tiene la función de supervisar todas las actividades dentro del sector, entre ellas, las de las prestadoras privadas de salud.

A partir de los años ochenta, se inició en la región una reforma del sector salud que incluye dos procesos importantes: 1) la tendencia a favorecer la participación del sector privado en la provisión de servicios de salud y 2) la descentralización de la salud, que aumenta las obligaciones de los gobiernos subnacionales en cuanto a la provisión de servicios. En el segundo caso, es importante resaltar que la descentralización ha sido un proceso lento, en el cual las crecientes obligaciones no siempre han sido acompañadas de un incremento en capacidades técnicas y recursos financieros.

Un gran reto en cuanto al acceso a los servicios de salud, sobre todo para la población económicamente vulnerable, es el pago de bolsillo por los servicios (tanto públicos como privados). Por este motivo, a partir del año 2000, con el fin de asegurar una mayor cobertura básica universal de la salud, ha surgido un reposicionamiento del Estado en la región como prestador y regulador en la descentralización de la gestión de los servicios para articular el sector privado, el público y las compañías de seguros de salud.¹ Es por eso que es clave comprender que, por lo general, el presupuesto público destinado a la salud (en particular a la SSySR) que examinamos es únicamente la porción pública del gasto total en salud dentro de un país. Si nuestra agenda de incidencia se enfoca en las poblaciones marginadas, es el gasto público en salud el que nos debe interesar, ya que estas poblaciones dependen en mayor medida de su buen funcionamiento.

Generalmente, las tres variables relevantes que se observan para caracterizar el sistema de salud de un país determinado son la cobertura (¿quién está cubierto?), el financiamiento (¿cuánto tiene que pagar la población de su bolsillo?, ¿cuánto proviene de las arcas del estado y cuánto los organismos internacionales?) y las prestaciones (¿qué servicios

¹ Arriagada I et al (2006). *Políticas y programas de salud en América Latina: problemas y propuestas*. Naciones Unidas, CEPAL, División de Desarrollo Social. Volumen 114 de la Serie de Políticas sociales.

incluye?). Asimismo, es fundamental saber qué nivel de gobierno provee el servicio: si se brinda en el nivel nacional o subnacional. Esto es particularmente relevante para SSySR, donde la responsabilidad tiende a estar descentralizada, la cobertura puede o no alcanzar a quienes no tienen seguro médico (dependiendo del país), el financiamiento puede implicar que el gobierno subsidie parte de los servicios pero se exija un co-pago y las prestaciones son, tal vez, uno de los puntos clave: puede suceder que un gobierno cubra algunos insumos anticonceptivos pero no todos, o que no cubra la consejería médica. De este modo, el objetivo de la incidencia en el presupuesto dependerá, en gran medida, de qué nivel de gobierno brinda qué prestaciones de SSySR.

PRESUPUESTO
Y PROCESO
PRESUPUESTARIO

2

2 PRESUPUESTO Y PROCESO PRESUPUESTARIO

A) ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE ENTENDER EL PRESUPUESTO?

Durante años, la mayoría de los gobiernos adoptaron compromisos destinados a satisfacer las necesidades en materia de salud sexual y reproductiva de millones de mujeres, hombres y jóvenes en el mundo. Desafortunadamente, sin embargo, no siempre han llevado a cabo acciones concretas que impacten la realidad social. La ciudadanía debe asegurarse de que su gobierno cumpla con sus compromisos y rinda cuentas sobre ellos. El seguimiento del presupuesto y la búsqueda de información presupuestaria son herramientas poderosas que permiten analizar si los gobiernos han asignado recursos financieros suficientes para el cumplimiento de sus promesas y compromisos.

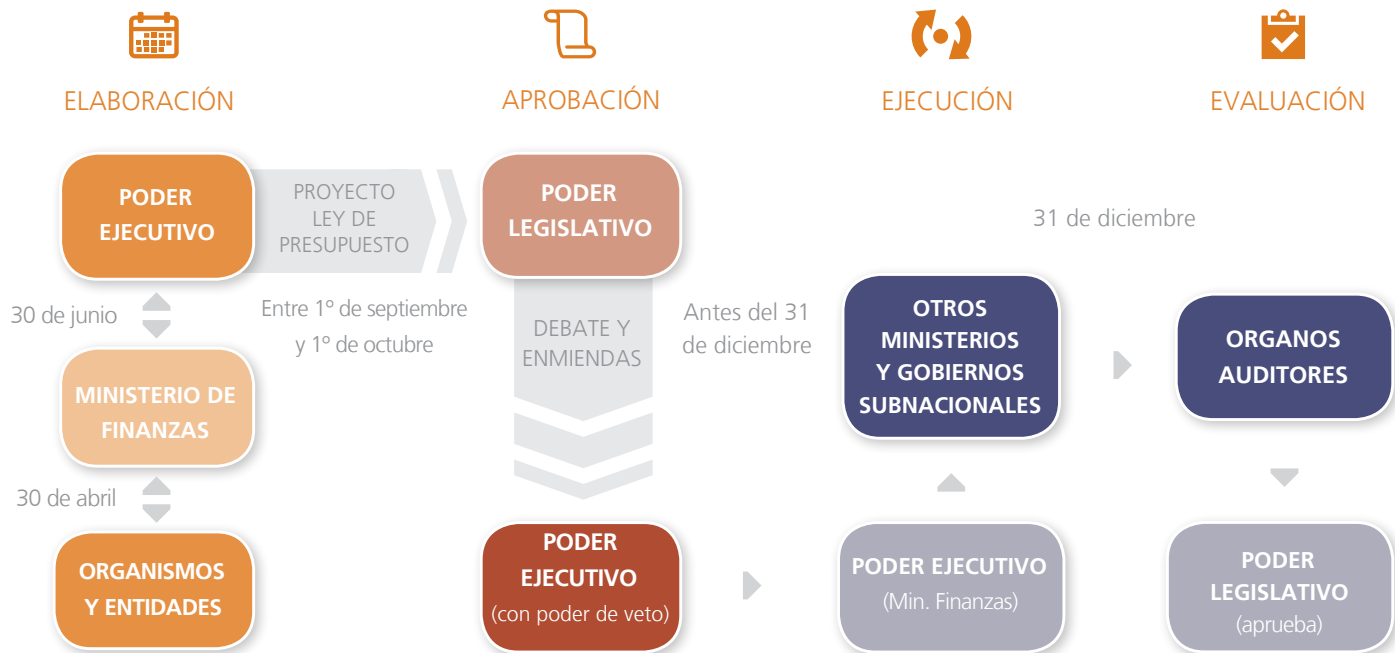
Para responder a cada una de estas obligaciones, se requiere de un plan y de la asignación de recursos para ejecutar lo estipulado en ese plan. Es decir, si un gobierno pretende seriamente mejorar el acceso a la salud sexual y reproductiva, primero debe diseñar políticas públicas para enfrentar el problema que pretende abordar y, segundo, estas políticas deben tener un presupuesto específico y suficiente para su implementación eficaz. Si bien puede haber distintas maneras de combatir un problema y discrepancias sobre cuál es la mejor estrategia para abordar cuestiones como la mortalidad materna o el embarazo adolescente no planeado, por ejemplo, sí es posible llegar a un consenso: si un gobierno dice que está haciendo algo para resolver el problema, debe tener un plan y un presupuesto asignado para llevarlo adelante. Sin embargo, es necesario considerar que no todos los cambios políticos tendrán impacto en el presupuesto. Por ejemplo, si el compromiso asumido se refiere a una nueva ley, como puede ser la aceptación del matrimonio entre personas del mismo sexo, este cambio en la legislación no tiene necesariamente implicancias presupuestarias.

B) ¿QUÉ ES EL PRESUPUESTO?

La posesión de dinero es una de las principales condiciones para poder satisfacer nuestros deseos y necesidades y, dado que usualmente el dinero es limitado, se hace necesario ajustar estos deseos y necesidades a nuestra capacidad financiera. Es por eso que, consciente o inconscientemente y en mayor o menor medida, todos tendemos a hacer una proyección de los ingresos que vamos a obtener durante un año y de los gastos que podremos hacer con ellos. Es decir, estamos elaborando un presupuesto.

El presupuesto nacional o presupuesto público es el principal documento de política económica con el que cuenta un gobierno, y puede entenderse como la expresión, en términos financieros, de todos los planes y programas que dicho gobierno va a implementar. El monitoreo presupuestario es, entonces, una herramienta esencial que permite a la sociedad civil analizar si su gobierno está destinando fondos para el cumplimiento de las promesas y compromisos asumidos.

C) PROCESO PRESUPUESTARIO Y ACTORES RELEVANTES





I. ELABORACIÓN



ACTORES MÁS RELEVANTES

- » Ministerio de Finanzas
- » Ministerios/departamentos específicos
- » Organismos de cooperación internacional en algunos países

La etapa de elaboración del presupuesto público es esencial para sentar las bases del proceso. Generalmente, comienza cuando el Ministerio de Finanzas realiza proyecciones de los ingresos que prevé obtener para el siguiente año fiscal y, a través de los requerimientos emitidos por los ministerios sectoriales, proyecta cómo distribuir estos ingresos en términos de gasto. Es decir, el presupuesto público no es más que una proyección de lo que se prevé obtener y cómo se pretende gastar estos ingresos en un ciclo presupuestal específico.

Esta etapa suele llevar varios meses. Comienza en marzo o abril y finaliza con la presentación del Proyecto de Presupuesto en septiembre u octubre, dependiendo de las normas de cada país. Asimismo, es una de las etapas más cerradas del proceso en términos de participación ciudadana. Sin embargo, es fundamental tratar de influir en ella, por ejemplo, contactando a los departamentos o unidades responsables vinculadas con el tema de nuestro interés, como puede ser el Ministerio de Salud o la dirección del Programa de SSySR, para que en ese momento solicite o asigne los fondos por los que abogamos para el siguiente año.

Durante esta etapa, el Ministerio de Finanzas reúne toda la información de las entidades, generalmente hacia el 30 de junio. Los últimos meses se dedican a una discusión entre los organismos y el Ministerio de Finanzas para conciliar los límites establecidos por este y las demandas que presenta cada una de las entidades. Cuando hablamos de los límites establecidos, nos referimos al tope de gasto que se podrá ejercer para un año fiscal. Esto es importante entenderlo, ya que remite al hecho de que los recursos del Estado no son ilimitados: si promovemos un incremento, el dinero tendrá que venir de otro programa o sector. Así se define el presupuesto autorizado para cada institución. Una vez terminado, el proyecto debe ser presentado por el Poder Ejecutivo al Legislativo para su discusión y aprobación antes de una fecha determinada. Esta varía según el país, pero tiende a ser entre el 1 de septiembre y el 1 de octubre.

II. APROBACIÓN

ACTORES MÁS RELEVANTES

- » Poder Legislativo, principalmente las comisiones sectoriales y la Comisión de Presupuesto

Cuando el Gobierno presenta el Proyecto de Ley de Presupuesto a la Legislatura para su discusión y aprobación, se establece generalmente un cronograma de reuniones entre los distintos técnicos de los ministerios, las comisiones sectoriales y la comisión legislativa que analiza el presupuesto. Una vez que la Comisión de Presupuesto reúne los cambios sugeridos por las demás comisiones, el documento se somete a discusión en el seno de la plenaria del Congreso. Según la norma que regula el proceso presupuestario, los cambios que el Poder Legislativo puede hacer al presupuesto varían, pero generalmente no se permite incrementar el nivel de gastos sin contemplar fuentes de financiamiento para dicho incremento. No obstante, sí puede redistribuir los recursos originalmente planteados por el Ejecutivo a otras áreas del gasto que considere más prioritarias. Esta etapa es, usualmente, la fase más pública del ciclo en cuanto a oportunidades para participar se refiere. Para poder influir sobre las comisiones del Legislativo, es necesario haber hecho un análisis del proyecto de presupuesto del Ejecutivo y presentar propuestas concretas para las y los legisladores.

NOTA

El Poder Legislativo no modifica aspectos ejecutivos como, por ejemplo, la naturaleza de un programa o su plan de aplicación.

Una vez aprobada la Ley de Presupuesto por el Legislativo, esta pasa nuevamente al Ejecutivo para su promulgación. El Ejecutivo puede aprobarla y publicarla o, si se opone, vetarla. En este caso, debería retornar al Poder Legislativo para su discusión. Este debe contar con un número mínimo de legisladores (suele ser dos tercios) para reconsiderar las objeciones. En caso contrario, se transforma en ley con la incorporación de las objeciones finales del Ejecutivo.

III. EJECUCIÓN

ACTORES MÁS RELEVANTES

- » Ministro de Finanzas
- » Ministros de las distintas áreas
- » Gobiernos subnacionales en un sistema descentralizado

Esta etapa consiste en la aplicación del presupuesto por parte del Poder Ejecutivo y los gobiernos subnacionales. Cada institución implementará sus programas con los recursos aprobados por la ley. La manera en la que se asignan los fondos para su ejecución suele ser por transferencias trimestrales del área de finanzas hacia las entidades. Esta modalidad permite cierta flexibilidad para ir adaptando el flujo de fondos y las necesidades según la evolución de la economía y la coyuntura del país. Comúnmente, el área de finanzas realiza ajustes y modificaciones

al presupuesto para responder no sólo a las necesidades económicas, sino también a las demandas y solicitudes que realizan los distintos organismos o a la necesidad de recortar o ajustar el gasto público.

NOTA

Si se requieren modificaciones al presupuesto que exceden lo establecido por la ley, es necesario solicitar al Poder Legislativo la aprobación de dichas modificaciones, particularmente si estas afectan los niveles de gasto y de deuda, entre otros aspectos. Sin embargo, en muchos países estos cambios se hacen por decreto. Las entidades tienen potestad para modificar el presupuesto, siempre que no alteren su asignación total. Pueden, por ejemplo, reasignar partidas presupuestarias.



ACTORES MÁS RELEVANTES

- » Auditoría General de la Nación
- » Contaduría General de la Nación
- » Corte de Cuentas
- » Poder Legislativo

El seguimiento de la ejecución se lleva a cabo desde el área de finanzas (además del que hacen los órganos de control correspondientes) a través del sistema de contabilidad que se utiliza para realizar transferencias y registrar partidas. Es por eso que dicha área es un actor clave a lo largo de todo este proceso, en particular, en relación con la solicitud de información desde la sociedad civil. Esta tiene la posibilidad de generar pruebas sobre la ejecución del gasto de forma independiente, incorporando metodologías complementarias como encuestas a usuarios y entrevistas con proveedores de servicios o auditorías sociales, que permiten conocer el uso de los recursos públicos en mayor detalle.



IV. EVALUACIÓN

Aunque varía entre los distintos países, la etapa de control y evaluación es crucial para la rendición de cuentas. La auditoría de gastos y recursos contribuye tanto a la transparencia como al funcionamiento de las instituciones democráticas y a la independencia de los poderes. Generalmente hay dos instancias de control: una interna, que depende del mismo Poder Ejecutivo, y otra externa, que depende usualmente del Poder Legislativo. El sistema de auditoría interna lleva a cabo la fiscalización contable de la compra y adquisición de bienes y servicios y del uso de los mismos durante la implementación del presupuesto.

El organismo de control externo, habitualmente las instituciones de la Auditoría General, tiene atribuciones para la revisión de los registros contables y de toda documentación existente. Todas las entidades públicas o instituciones que reciben fondos públicos están obligadas a rendir cuentas a esta instancia. Una vez realizadas, las auditorías suelen remitirse al Poder Legislativo, quien evalúa y aprueba los informes y exige al Ejecutivo medidas correctivas. Es importante resaltar que en muchos de nuestros países, estas instancias de auditoría carecen de independencia y/o de recursos suficientes

para realizar un análisis de todas las áreas del gasto. Una estrategia posible de incidencia es impulsar el fortalecimiento de estas instancias, por ejemplo, proveyendo información que estas no tienen sobre el cumplimiento de los planes y la ejecución de fondos en unidades prestadoras de servicios de SSySR.

D) EL SECTOR SALUD EN LAS DISTINTAS ETAPAS DEL PROCESO PRESUPUESTARIO

El presupuesto en el ámbito de la salud, particularmente en SSySR, no depende de una sola entidad que lo diseña e implementa de manera independiente. Este sector requiere la articulación de las áreas de salud, educación, desarrollo social y mujer (si se cuenta con una secretaría de la mujer), entre otras. Cada actor tiene su propia agenda e, incluso, distintos grupos de interés presentan demandas y buscan su apoyo. Por ejemplo, el Ministerio de Salud tendrá áreas y programas relacionados con la salud sexual y reproductiva y presupuesto destinado a ellos. Al mismo tiempo, no obstante, tendrá programas como atención médica a la vejez. Por ello, habrá grupos sociales que representan a pensionados y jubilados que posiblemente reclamen atención en su agenda y mayores recursos. Es decir, cada agencia involucrada enfrenta una agenda compleja, con distintos participantes que buscan incidir en su presupuesto.



Durante la **etapa de elaboración** del presupuesto, el proceso de negociación interna entre las distintas direcciones dentro del Ministerio de Salud es fundamental. Cada dirección generalmente ya tiene sus planes y prioridades e, incluso, su presupuesto relativamente definidos. Sin embargo, en la etapa de elaboración, estas áreas tienen la oportunidad de acercar a su ministro propuestas y pedidos para el siguiente año, y este agrega la información para enviarla al Ministro de Finanzas.



Durante la **etapa de aprobación**, la mayor influencia sobre el sector salud puede ejercerse a través de la Comisión de Salud, la cual, desde ahí o desde el plenario, puede solicitar modificaciones al presupuesto. Asimismo, se puede buscar aliados en la Comisión de Presupuesto y plantear cambios allí.



En la **etapa de ejecución** es clave el rol del ministerio y de cada una de sus dependencias en lo que será la implementación y el uso de los recursos. Como se explicó anteriormente, dado que el flujo de fondos es trimestral, es esencial darle seguimiento, en particular en las áreas de nuestro interés, pues puede pasar que estas sean rezagadas debido a otras prioridades o actividades del ministerio.



Finalmente, en la **etapa de evaluación**, el Ministerio de Salud debe presentar pruebas del uso de los fondos tanto al Ministerio de Finanzas como a la Auditoría.

PLANEANDO
EL ANÁLISIS
PRESUPUESTARIO

3

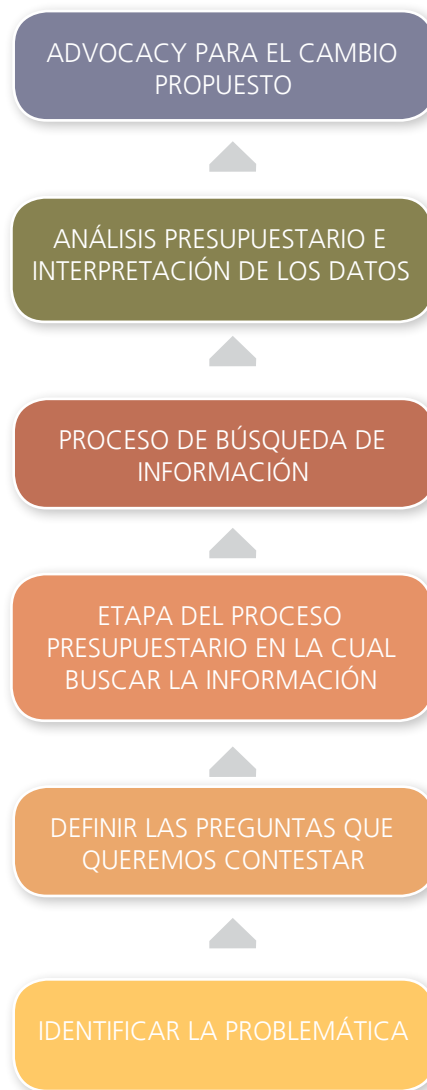
3 PLANEANDO EL ANÁLISIS PRESUPUESTARIO

Antes de comenzar el análisis presupuestario, es necesario tener claridad sobre cuál es la problemática de interés y qué objetivos de incidencia se persiguen, cuáles son las preguntas que esperamos contestar con el análisis presupuestario y en qué momento del proceso presupuestario buscaremos la información para poder incidir. Luego se determinará el proceso de búsqueda de dicha información, para finalmente poder realizar el análisis con el fin de identificar el cambio de advocacy propuesto.

A) IDENTIFICAR SUS OBJETIVOS: LA PROBLEMÁTICA Y LOS OBJETIVOS DEL TRABAJO

El primer paso para comenzar la búsqueda y el análisis de la información presupuestaria es seleccionar cuál es la problemática sobre la que queremos obtener más información o en la que buscamos incidir¹. Esto nos dará el marco del análisis del presupuesto, e implica hacernos algunas preguntas para tener un panorama completo del punto de partida. Por ejemplo, quizás nuestro interés particular dentro de la SSySR sea la juventud. Nos podemos preguntar si hay un programa específico para la sensibilización de las y los jóvenes en cuanto a embarazos no planeados, si existen campañas de distribución de anticonceptivos y preservativos, etc. Cuanto más específicos seamos en la definición del tema que nos preocupa, más fácil será vincularlo con las políticas públicas y, por consiguiente, con el presupuesto.

¹ International Budget Partnership. Module on Access to Information for Budget Work
<http://internationalbudget.org/what-we-do/training/capacity-building-materials/>





EJERCICIO A

A partir de la problemática que busca analizar, conteste las siguientes preguntas

¿Cuál es la situación actual con respecto a la problemática que nos interesa?

Dentro de la política de salud, ¿reconoce el gobierno este tema como un problema? (Esto se responderá según si existe o no algún plan de gobierno que aborde este tema. Si no hay ningún plan mediante el cual el gobierno pretende encarar este tema, probablemente la respuesta sea "no".) (P. ej., respecto del aborto inseguro: El gobierno reconoce...)

Si hay planes, ¿cuáles son (p. ej., casos de aborto no punible, existencia de guías y protocolos, capacitación de personal, compra de medicamentos, etc.)?

Según establecen los planes de gobierno, ¿qué metas físicas existen (p. ej., cantidad de capacitaciones o de personal capacitado, medicamentos entregados)?

De acuerdo con su conocimiento del tema, ¿qué acciones tendría que poner en práctica el Gobierno para abordar mejor la problemática que le preocupa?

Sobre la base de estos ejemplos, piense si hay otras preguntas que le ayudarían a caracterizar la situación actual respecto a la problemática que desea trabajar con el análisis presupuestario.

B) IDENTIFICAR QUÉ PREGUNTAS ESPERA CONTESTAR A TRAVÉS DEL PRESUPUESTO

Una vez que determinamos la situación actual y los planes de gobierno, el paso siguiente es definir las preguntas que vamos a querer hacernos en cuanto al presupuesto. Estas nos darán una guía para saber qué información vamos a necesitar y dónde tendremos que buscarla. Algunas preguntas que podemos hacernos son:

Siguiendo con la problemática del aborto inseguro en un país:

- Los planes vinculados con el aborto inseguro, ¿cuentan con una partida presupuestaria específica o con varias partidas distribuidas entre varios ministerios?
- ¿Cuánto dinero propone destinar el gobierno a los distintos planes que contribuyen a la reducción del aborto inseguro?

- ¿Estas asignaciones son mayores, menores o iguales a las de años anteriores?
- ¿Cuánto de dichos fondos ha sido efectivamente ejecutado a la fecha en estos planes para la reducción del aborto inseguro (¿hay exceso o falta de ejecución)?
- ¿En qué actividades se han utilizado los fondos, y cuáles de ellas reciben mayores recursos (capacitaciones, compra de medicamentos, consultorios, campañas)?
- ¿Cómo se distribuyen estos recursos entre distintas entidades y/o grupos poblacionales?
- Las acciones que reciben más fondos, ¿son las adecuadas en relación con las necesidades?



EJERCICIO A

A continuación, según el objetivo de su trabajo, complete la siguiente tabla con las preguntas que quiere responder a partir del análisis presupuestario.

Preguntas a contestar con el análisis presupuestario

C) ¿EN QUÉ MOMENTO DEL PROCESO PRESUPUESTARIO SE VA INCIDIR?

Una vez que sabemos qué preguntas queremos contestar, tenemos que decidir en qué etapa del presupuesto vamos a realizar nuestras acciones, no solo para conseguir información, sino también para incidir en el logro de nuestro resultado esperado de advocacy.

Según las distintas actividades planeadas y la información que se solicitará, es clave identificar en qué etapa del proceso presupuestario deberían centrarse y quienes serán, entonces, los actores más importantes. Por ejemplo, si lo que se busca es conocer cuánto de los fondos destinados a una partida está siendo efectivamente ejecutado, como vimos en la sección 2, las etapas fundamentales en el proceso presupuestario serán la de ejecución y la de evaluación. En la de ejecución, se solicitará información a las entidades correspondientes para determinar cuánto se implementó y revisar si hay informes trimestrales de ejecución presupuestaria. Finalmente, en la etapa de evaluación, se pedirá información sobre la ejecución anual, tanto en las entidades como en el Ministerio de Finanzas y en el Poder Legislativo o la Auditoría General.



EJERCICIO A

A continuación, se presentan como ejemplo algunas de las actividades de seguimiento y análisis para SSySR que podrían plantearse en las distintas etapas del proceso presupuestario. Coloque la letra a la que corresponde el proceso dentro del análisis presupuestario. (Si bien algunas actividades pueden realizarse en más de una etapa, se presentan respuestas en la página 25 según la etapa de presupuesto donde es más característico realizar la actividad).

A) ELABORACIÓN B) APROBACIÓN C) EJECUCIÓN D) EVALUACIÓN

- _____ 01. Análisis de la cuenta pública una vez que sea publicada por el Ejecutivo y el Legislativo, comparando asignaciones originales y el nivel de ejecución al final del ciclo.
- _____ 02. Análisis del proyecto de presupuesto del Ejecutivo y de los planes de salud para el próximo ciclo fiscal.
- _____ 03. Servicios de aborto legal prestados el año anterior, según las estadísticas de las instituciones de salud pública y el presupuesto destinado para estas acciones.
- _____ 04. Solicitud de información al Ministerio de Salud para conocer el presupuesto detallado por programa y actividad según lo aprobado en la Ley de Presupuesto.

A) ELABORACIÓN B) APROBACIÓN C) EJECUCIÓN D) EVALUACIÓN

- _____ 05. Reuniones con el Director del Programa de SSySR con el fin de aumentar o sostener (depende del caso) los fondos para capacitaciones en normativas de aborto no punible, por ejemplo.
- _____ 06. Análisis del presupuesto aprobado para acciones vinculadas con la educación integral en sexualidad para compararlo con el presupuesto de años anteriores.
- _____ 07. Monitoreo de contrataciones de personal e integración de equipos interdisciplinarios orientadas a la provisión de servicios de SSySR según la normativa vigente.
- _____ 08. Solicitud de información a las áreas correspondientes sobre los fondos que pretenden destinar a servicios de SSySR para adolescentes para el año próximo.
- _____ 09. Análisis del reporte de la Auditoría o de la Corte de Cuentas para identificar si esta autoridad identifica o no rezagos en el tema que nos preocupa.
- _____ 10. Reuniones con la Comisión de Salud para sensibilizar a sus miembros e incidir sobre la cantidad de recursos destinados a la capacitación de personal para la atención del aborto no punible.
- _____ 11. Reuniones con departamentos contables de las áreas de salud y educación con el fin de conocer el presupuesto para campañas de información y difusión en educación integral en sexualidad.
- _____ 12. Acciones de seguimiento presupuestario: solicitudes de información a las unidades responsables con el objeto de conocer las transferencias realizadas para acciones relacionadas con la compra de métodos anticonceptivos.
- _____ 13. Reuniones con agencias de cooperación internacional (en países en donde estas tengan influencia) para sensibilizarlas acerca de lo que identificamos como prioridades.

- _____ 14. Revisión del presupuesto ejecutado del ciclo fiscal anterior para tener un punto de comparación.
- _____ 15. Solicitudes de información al Ministerio de Salud destinadas a conocer el nivel de ejecución de partidas asignadas a la provisión de servicios de SSySR a adolescentes.
- _____ 16. Con base en un análisis preliminar de la propuesta del Ejecutivo, elaboración de información técnica específica orientada a legisladores a fin de mostrar la necesidad de asignar recursos para infraestructura que cumpla con las condiciones que requieren la atención y consejería en SSyR a adolescentes, por ejemplo.
- _____ 17. Auditoría social a centros de servicios de atención en SSySR para adolescentes a fin de saber si el presupuesto asignado a capacitaciones se tradujo en actividades de capacitación vinculadas con servicios de SSySR a adolescentes.

Respuestas: 01. E, 02. A, 03. C, 04. B, 05. A, 06. B, 07. C, 08. A, 09. D, 10. B, 11. D, 12. C, 13. A, 14. A, 15. C, 16. B, 17. D



EJERCICIO B

Pensando en el ejercicio que se proponen realizar para contestar las preguntas planteadas en la sección anterior, ¿cuáles son las principales actividades que piensan llevar a cabo? ¿cuál es la etapa del proceso en la que deberían concentrarse?

Actividades	Etapa del proceso presupuestario

ANÁLISIS DEL
GASTO EN SALUD
REPRODUCTIVA

4

4 ANÁLISIS DEL GASTO EN SALUD REPRODUCTIVA

A) DÓNDE BUSCAR LA INFORMACIÓN SOBRE SSYSR

Generalmente, hay 3 documentos principales en los que podemos encontrar información relevante para el análisis del presupuesto en salud reproductiva:

- a. **Estrategia o política nacional de salud:** Este documento se publica usualmente cada vez que hay un cambio de gobierno, y establece las prioridades en políticas de salud para un periodo que va de 4 a 6 años. En él podrán encontrar las prioridades del gobierno actual en cuanto al sistema de salud y sus objetivos. Generalmente explica cómo se complementan el sistema de salud nacional y el subnacional, y qué decisiones y responsabilidades corresponden a cada nivel. Podrán averiguar tanto si la salud sexual y la reproductiva son un eje de acción prioritario para su gobierno, como si la problemática que se plantearon abordar está incluida dentro de los planes de salud. Este documento es particularmente importante en materia de SSySR, pues servirá para comprender las responsabilidades específicas del nivel nacional y subnacional de gobierno. Se puede encontrar casi siempre en las páginas del Ministerio de Salud.
- b. **Política nacional de financiamiento de la salud:** Muchas veces, este no es un documento específico, pero habitualmente existe alguna suerte de publicación donde se define la estrategia de financiamiento del sector salud para el país. Este documento es fundamental, ya que define cuánto dinero aportan las arcas del Estado, cuáles son las contribuciones de organismos internacionales y si se solicita contraparte privada (gasto de los usuarios). Entender el modo de financiamiento del sistema será esencial para tener una visión clara del análisis del presupuesto, particularmente en el área de SSySR, donde el aporte de donantes y organismos internacionales suele ser significativo en la región. Se puede encontrar en la página del Ministerio de Salud y/o, en algunos casos, en páginas de agencias internacionales como la OMS, la OPS o el Banco Mundial.
- c. **Presupuesto público:** Además de los planes y políticas específicos, para conocer los compromisos del Gobierno, la otra información clave es el conjunto de documentos que componen el presupuesto público, que son ocho según las buenas prácticas internacionales:

NOTA

De estos documentos presupuestarios, los que más se utilizarán para la búsqueda de información en SSySR serán el Proyecto de Presupuesto, el presupuesto aprobado y el Informe de fin de año.

NOTA

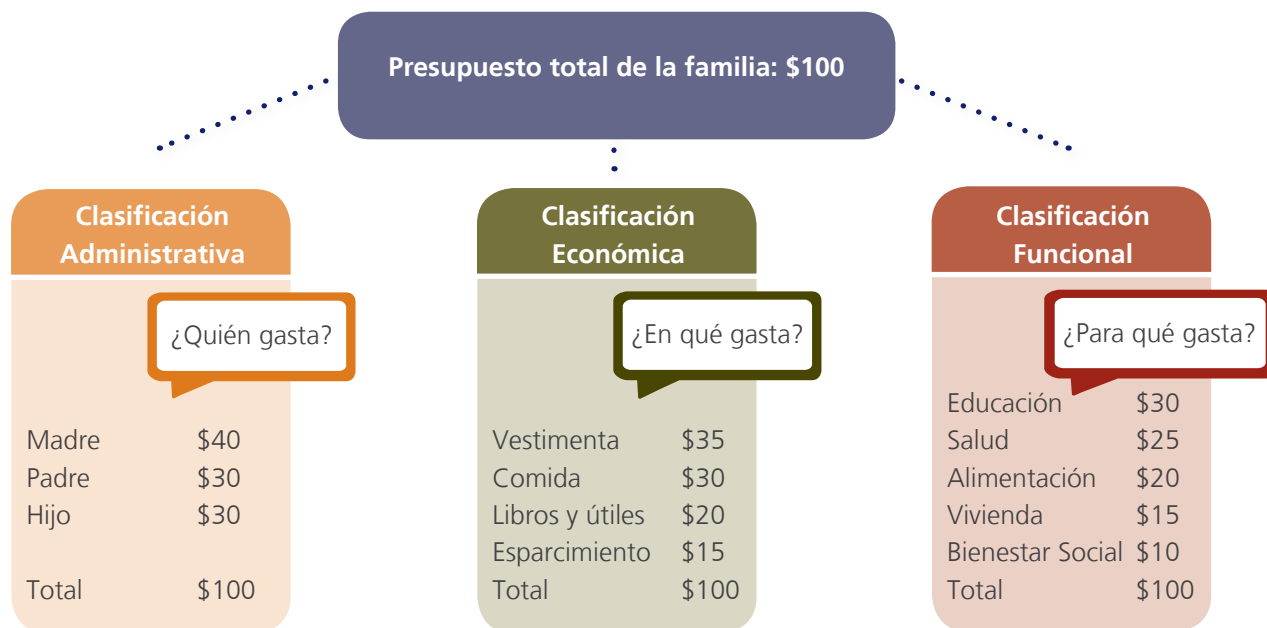
El Presupuesto Ciudadano puede ser importante para conocer mejor las clasificaciones, programas y procesos más relevantes para el país, descritos de manera sencilla para la ciudadanía.

- a. Documento preliminar
- b. Proyecto de Presupuesto del Ejecutivo
- c. Presupuesto aprobado
- d. Informes entregados durante el año
- e. Reporte de mitad de año
- f. Cuenta pública o Informe de fin de año
- g. Reporte de la Auditoría
- h. Presupuesto ciudadano
(existe en México, Guatemala, Perú y República Dominicana)

Cada uno de estos documentos proporciona información importante con respecto a las asignaciones y la ejecución del gasto para un año fiscal. El reporte “Guía para la transparencia en los presupuestos públicos” del International Budget Partnership explica con detalle qué tipo de información es posible encontrar en cada uno de estos documentos y por qué esta es importante. Finalmente, algunos países de nuestra región, como Perú y México, cuentan con portales de transparencia donde puede encontrarse información sobre programas específicos expresada en términos sencillos, que puede resultar relevante para el análisis presupuestario.

CLASIFICACIONES PRESUPUESTARIAS

Antes de repasar las fuentes específicas de información, es importante estudiar el lenguaje que se utiliza en el presupuesto (y que manejan quienes administran esta información). Para ello, a continuación presentamos un resumen de las clasificaciones presupuestarias. Estas son las distintas maneras en las que los gobiernos ordenan la información financiera en el presupuesto, según las planillas y sistemas electrónicos con los que cuentan. Para lograr una mayor comprensión, vamos a comparar el presupuesto público con el de una familia.



01. Clasificación institucional o Administrativa

Si uno se pregunta **quién gasta** en su familia, la respuesta seguramente será cada uno de sus miembros. Lo mismo sucede con el presupuesto público. Generalmente, los presupuestos se estructuran para cada institución (dirección o ministerios) que integra el sector público, según quien sea la autoridad responsable de ejecutar el gasto. Es decir, esta clasificación responde la pregunta: ¿Quién gasta? El grado de apertura depende de cada país, pero muchas veces se puede conocer hasta qué secretaría o coordinación de programas ejecuta qué planes.

02. Clasificación por objeto del gasto o económica

Al igual que en el caso anterior, si uno pregunta **en qué cosas gasta** su familia, la respuesta seguramente será en los bienes y servicios que adquieren, desde vestimentas hasta alimentos, alquileres y servicios básicos como electricidad. Lo mismo sucede con el presupuesto público. El gasto por objeto abarca el detalle de todos los bienes y servicios que se adquieren para cumplir con las metas establecidas. Típicamente, estos incluyen personal (salarios), que en SSySR suele ser uno de los componentes principales del presupuesto, bienes de consumo (como alimentos, medicamentos, etc.), transferencias (al sector privado o entre entes públicos), bienes de uso (maquinarias, equipamientos, etc.) y pago de intereses de la deuda. *Esta clasificación nos muestra en qué se gastará el presupuesto.*

NOTA

Cualquiera de estas clasificaciones, ya sea institucional o por función, puede desagregarse por programa o planes de gobierno, y es aquí donde podremos indagar más sobre los programas específicos relacionados con SSySR. Asimismo, se puede combinar las funciones para lograr la desagregación que buscamos, como presupuesto por institución y por función y, así, saber cuánto asigna el Ministerio de Educación a la salud. O podemos desagregar por función, programa y objeto del gasto para saber cuánto se asigna en salud, en programas vinculados con la SSySR, para la compra de medicamentos.

03. Clasificación funcional

Cuando uno se pregunta **para qué se invierte** el dinero, posiblemente conteste para obtener educación, salud y recreación. El gobierno ofrece la misma respuesta, de hecho, y esta clasificación divide los gastos según su función. Aquí se puede observar cuánto se gasta para cada una de las funciones del Estado. Las mismas típicamente incluyen los servicios de administración general (funciones legislativas, de relaciones interiores y exteriores y de dirección ejecutiva, entre otras), los gastos de defensa y seguridad, los gastos sociales (salud, educación, promoción social, vivienda, etc.) y los gastos en desarrollo de servicios económicos (como transporte, industria y turismo). Asimismo, puede existir una clasificación sub-funcional: por ejemplo, en el área de salud, puede ser salud de las personas, salud comunitaria, etc. Será importante identificar en qué sub-función de salud se encuentran las temáticas de SSySR que estamos buscando (por ejemplo, campañas posiblemente esté en salud comunitaria, mientras que acceso a anticonceptivos o consejería estará en salud de las personas).

BÚSQUEDA DE INFORMACIÓN PRESUPUESTARIA EN SSYSR

Posiblemente, las erogaciones en las intervenciones de SSySR que se quieren medir no tengan líneas presupuestarias identificables en un sistema de información financiera (no necesariamente va a aparecer una clasificación que contenga, por ejemplo, “servicios de consejería”). Estos ítems de gasto podrían identificarse en el nivel de los programas, planes o áreas de trabajo que tienen los ministerios, pero no siempre están publicados de esta manera. Por ello, será necesario realizar entrevistas para conseguir esta información. El primer paso para la investigación será la búsqueda de datos en los documentos presupuestarios, identificando el mayor nivel posible de información. En esta búsqueda, si bien puede ser que no se encuentre el detalle buscado, tal vez se puede encontrar datos sobre las unidades ejecutoras (ministerios, secretarías, etc.), sobre la función salud o sobre algún programa específico (si existe este nivel de información) o, incluso, algunos totales. Estos datos serán importantes para dar mayor contexto al análisis presupuestario, pues para interpretar información presupuestaria es necesario enmarcarla a fin de que

NOTA

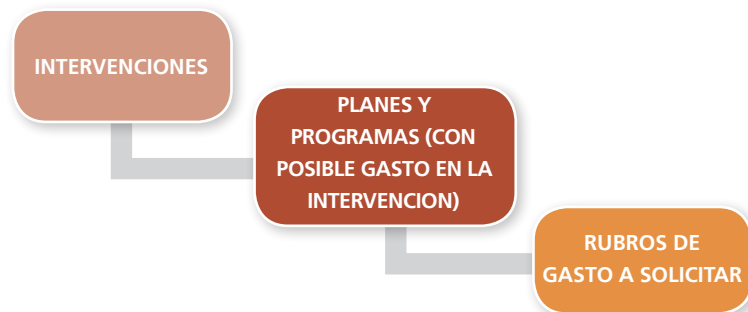
Previamente a la búsqueda de información específica de las áreas de SSySR que nos interesa evaluar, es importante contar con el presupuesto por función (si es posible, asignado y ejecutado) que identifique el monto total para salud, educación, etc., y por ministerio. De este modo, cuando se consigan los datos que se buscan, se contará con mayor información para contextualizar el presupuesto y realizar los análisis correspondientes. Asimismo, si existe una desagregación programática, ya sea por función o por institución, será importante obtener esta información.

adquiera mayor sentido. Este procedimiento se analizará en más detalle en las próximas secciones, cuando se presenten las distintas posibilidades para analizar el presupuesto.

El siguiente paso en la búsqueda de información debería comenzar con la enunciación de las intervenciones que se desean encontrar para responder las preguntas formuladas, tal como establecimos en la sección anterior. Con este listado, se hace una identificación, a través del análisis del plan de salud, de los programas que, en teoría, deberían tener un gasto asignado dentro del presupuesto. Para ello, deberán consultarse los planes nacionales de prestaciones obligatorias del país, que se encuentran en las políticas nacionales de salud, con el fin de determinar si estas intervenciones forman parte de la agenda prioritaria del gobierno. Si puede identificarse intervenciones relativas al componente que se quiere evaluar (por ejemplo, acceso a anticonceptivos), este hallazgo estaría revelando, de alguna manera, el grado de importancia que se le da a la temática en la agenda pública y en la asignación de presupuesto.

El tercer paso deberá ser realizar consultas a los programas identificados (por medio de pedidos de información pública o entrevistas, según los mecanismos de acceso a la información y la disponibilidad de datos que existan en su país) solicitando información sobre los rubros de gasto que nos interesa capturar. Así, cada programa podrá tener gasto en algunas intervenciones y no en otras.

Es decir, el esquema sería:





SEPARATA 1 SERVICIOS DE SSyR PARA ADOLESCENTES

Para buscar información presupuestaria sobre servicios de SSyR para adolescentes, se puede utilizar distintos puntos de entrada, particularmente dependiendo de si existe o no un programa específico. Asumiendo que no existe, el primer paso será identificar las intervenciones vinculadas con los servicios de SSySR para adolescentes que nos interesará evaluar. A modo de ejemplo, supongamos que las intervenciones en las que se busca conocer la inversión del gobierno son:

- Capacitación del personal para brindar información, educación y comunicación relativas a la planificación para adolescentes;
- Implementación de servicios de planificación familiar de calidad para adolescentes;
- Infraestructura y facilidades adecuadas para brindar servicios de planificación familiar para adolescentes.

El siguiente paso, luego de revisar los planes y políticas de gobierno, será identificar en qué planes y programas podría haber recursos destinados a estas intervenciones, y luego definir específicamente qué rubros de gasto nos interesará solicitar. De este modo, se puede construir una tabla como la siguiente:

Intervenciones	Planes y programas con (posible) gasto en la intervención	Rubros de gasto
Capacitación del personal para brindar información, educación y comunicación relativas a la PF para adolescentes	<ul style="list-style-type: none">• Programa de salud sexual y reproductiva• Programas de capacitación o formación de personal de la salud• Programas de capacitación o formación de personal de asistencia social	<ul style="list-style-type: none">• Jornadas de capacitación (cursos, talleres, etc.)• Material didáctico para proveedores de servicios

Intervenciones	Planes y programas con (posible) gasto en la intervención	Rubros de gasto
Implementación de servicios de PF de calidad para adolescentes	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de salud sexual y reproductiva • Programas de juventud • Programas de servicios hospitalarios • Programas de provisión de productos farmacéuticos y medicinales • Programas de prevención y atención de VIH/SIDA y ETS 	<ul style="list-style-type: none"> • Personal destinado a la atención de adolescentes • Provisión de métodos anticonceptivos • Talleres de educación/concientización • Producción de material didáctico orientado a jóvenes • Campañas de información • Otras actividades de promoción de la salud para adolescentes
Infraestructura y facilidades adecuadas para brindar servicios de PF para adolescentes	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de salud sexual y reproductiva • Programas de servicios hospitalarios • Programas de infraestructura del Ministerio de Salud 	<ul style="list-style-type: none"> • Bienes preexistentes • Construcciones • Maquinaria y equipo sanitario, de diagnóstico y de laboratorio • Equipamiento de oficina

Los rubros del gasto a solicitar, como ya se explicó, dependerán de la intervención y de las preguntas que se busque responder desde el principio. Si se desea conocer cuánto se invierte en capacitación de personal, por caso, los rubros pueden ser las jornadas de capacitación y el material didáctico, pero debe recordarse, por ejemplo, qué otra información no financiera se solicitará para contestar las preguntas deseadas (como cantidad de personal formado, cantidad de capacitaciones realizadas, etc.).



SEPARATA 2 ABORTO NO PUNIBLE

El proceso de búsqueda de información para conocer la inversión de los gobiernos en la implementación de las normativas relacionadas con el aborto no punible de un país (o estado, si se trata de un país donde estas normas rigen a nivel subnacional) es un proceso un poco más peculiar, pues realmente dependerá de las normativas y causales vigentes en el nivel nacional. Será distinto si se busca información referida a causales como violencia sexual o salud o, incluso, en los casos en los que el aborto esté legalizado. Difícilmente se encuentren líneas presupuestarias específicas, pues seguro que no habrá programas específicos, pero pueden identificarse algunos ítems de gasto que deberían existir para las distintas intervenciones.

NOTA

Las intervenciones dependerán de la normativa y causales vigentes para el aborto no punible en el país. Estas intervenciones son relativamente generales. Sin embargo, según la normativa, pueden surgir intervenciones más específicas y, en consecuencia, otros rubros de gasto relevantes para buscar.

Nuevamente, el primer paso será identificar las intervenciones vinculadas con la implementación de la normativa vigente en el país respecto al aborto. A modo de ilustración, supongamos que las intervenciones en las que se busca conocer la inversión del gobierno son:

- capacitación del personal sobre normativa y protocolo vigentes para la realización de abortos no punibles;
- impresión y difusión de guías sobre el protocolo de aborto no punible;
- provisión de medicamentos adecuados para el aborto terapéutico;
- supervisión y evaluación de la atención y de la calidad de los servicios de aborto no punible.

Intervenciones	Planes y programas con (posible) gasto en la intervención	Rubros de gasto
Capacitación del personal sobre normativa y protocolo vigentes para la realización de abortos no punibles	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de salud sexual y reproductiva • Programas de capacitación o formación de personal de la salud • Programas de atención a víctimas de violencia de género • Programas de salud de la mujer 	<ul style="list-style-type: none"> • Jornadas de capacitación (cursos, talleres, etc.) • Material didáctico para proveedores de servicios
Impresión y difusión de guías sobre el protocolo de aborto no punible	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de salud sexual y reproductiva • Programas de salud de la mujer • Programas de atención a víctimas de violencia de género 	<ul style="list-style-type: none"> • Publicaciones • Campañas de información (publicidad y promoción)
Provisión de insumos médicos adecuados para el aborto terapéutico	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de salud sexual y reproductiva • Programas de salud de la mujer • Programas de atención a víctimas de violencia de género • Programas de provisión de productos farmacéuticos y medicinales 	<ul style="list-style-type: none"> • Provisión de misoprostol y/o mifepristona, maripris y anticoncepción de emergencia • Equipo AMEU • Provisión de métodos anticonceptivos
Supervisión y evaluación de la atención y calidad de los servicios de aborto no punible	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de salud sexual y reproductiva • Programas de salud de la mujer • Programas de atención a víctimas de violencia de género • Área de planificación y evaluación en salud 	<ul style="list-style-type: none"> • Personal encargado de supervisar prestaciones • Publicación de reportes de evaluación • Viajes y reuniones de monitoreo y evaluación

Como en el caso anterior, las áreas de análisis dependerán de la legislación vigente y de las preguntas que se busque responder. Por ejemplo, para un análisis de la información presupuestaria y no presupuestaria, puede ser interesante contar con datos sobre la cantidad de interrupciones legales del embarazo (por causal, si existe esa información).



SEPARATA 3 EDUCACIÓN SEXUAL

Como en los otros casos, la información sobre educación sexual disponible depende de la normativa y de si existe o no un programa de educación sexual. Por otro lado, es importante definir si se considerará solamente la educación sexual que se brinda en instituciones educativas, o si se desea incluir en este análisis actividades de educación sexual en espacios de atención comunitaria de la salud, centros juveniles y otros espacios informales.

Algunas de las intervenciones que pueden ser relevantes para realizar el análisis de cuánto invierte el Gobierno en educación sexual son las siguientes:

- educación e información sobre salud para mujeres, hombres, familias y comunidad, incluyendo beneficios del sexo seguro y planificación familiar, conocimiento de los signos de violencia sexual y doméstica y referencias, entre otros;
- servicios de educación sobre planificación familiar, sexualidad humana, salud reproductiva y enfermedades de transmisión sexual.

A partir de las intervenciones definidas, por ejemplo, se podría pensar en los siguientes programas y planes y rubros presupuestarios para solicitar:

Intervenciones	Planes y programas con (posible) gasto en la intervención	Ítems de gasto
Educación e información en salud a mujeres, hombres, familias y comunidad	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de salud sexual y reproductiva • Programas para reducir la violencia de género • Programas de servicios hospitalarios • Programas de juventud • Programas de atención comunitaria • Programas de género 	<ul style="list-style-type: none"> • Talleres de educación/concientización • Producción de material didáctico • Difusión • Capacitadores/formadores • Acciones de prevención de violencia sexual y doméstica • Otras actividades de promoción de SSySR
Servicios de educación sobre planificación familiar, sexualidad humana, salud reproductiva y enfermedades de transmisión sexual	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de salud sexual y reproductiva • Programas de educación para la salud • Programas de educación sexual • Programas de juventud • Programas de prevención y atención de VIH/SIDA y ETS 	<ul style="list-style-type: none"> • Producción de material didáctico sobre educación sexual • Capacitaciones a docentes en educación sexual



SEPARATA 4 ACCESO A ANTICONCEPTIVOS

NOTA

Una variable adicional al buscar información sobre este tema es la fuente de financiamiento, que permite saber cuánto representa un esfuerzo por parte del gobierno y cuánto está siendo financiado por organismos internacionales.

Es posible que para obtener información presupuestaria en esta área de análisis, sea más fácil identificar los rubros de gasto, principalmente, porque gran parte del financiamiento es internacional y los organismos internacionales exigen claridad en el uso de los fondos.

Es importante definir si, entre las intervenciones que se busca medir, la distribución de anticonceptivos es la única área de interés o si, además, se busca conocer las acciones de consejería para un acceso informado a los mismos. En esta segunda opción, la búsqueda de información puede complicarse un poco, pues la consejería o las consultas médicas estarán más dispersas en los planes de acción y, en consecuencia, en la información presupuestaria.

Alguna de las intervenciones respecto de las cuales podrían proponerse buscar información son las siguientes:

- provisión de una amplia gama de métodos anticonceptivos;
- servicios de consejería en planificación familiar y métodos anticonceptivos.

Asimismo, los rubros de gasto que podrían solicitarse son:

Intervenciones	Planes y programas con (posible) gasto en la intervención	Ítems de gasto
Provisión de una amplia gama de métodos anticonceptivos	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de salud sexual y reproductiva • Programas de servicios hospitalarios • Programas de juventud • Programas de atención de grupos vulnerables • Programas de género • Programas de atención de la madre y el niño • Programas de prevención y atención de VIH/ SIDA y ETS 	<ul style="list-style-type: none"> • Anticonceptivos, por método (hormonales, preservativos, dispositivos intrauterinos, anticoncepción de emergencia, procedimientos de anticoncepción permanente)
Servicios de consejería en planificación familiar y métodos anticonceptivos	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de salud sexual y reproductiva • Programas de servicios hospitalarios • Programas de juventud • Programas de atención de grupos vulnerables • Programas de género • Programas de atención de la madre y el niño • Programas de prevención y atención de VIH/ SIDA y ETS 	<ul style="list-style-type: none"> • Atención de consultas • Personal ginecológico, obstetra y partera • Personal orientado a la consejería en PF en centros comunitarios

B) CÓMO ANALIZAR LA INFORMACIÓN – ¿CÓMO CALCULARLA Y QUÉ NOS DICE?

Cuando se trabaja con información presupuestaria, según la información disponible, se puede seleccionar distintas maneras y medidas para analizarla. Cada una de estas medidas puede arrojar distintos resultados, con los cuales es posible construir distintos tipos de mensajes. A continuación, partiendo de un país ficticio (Candapio), le mostramos las medidas más comunes que se utilizan para analizar el presupuesto. Además, proponemos ejercicios y la construcción de mensajes para que pueda aplicar estas medidas fácilmente a los datos del presupuesto que obtenga en su país.

Luego de un ejercicio de solicitud de información, se consiguió el presupuesto de Candapio: su clasificación funcional y detalle programático. Para este ejercicio, a modo de ejemplo, se identificó un programa del área de defensa y uno del área de salud. Sobre la base de la información obtenida, se elaboró la siguiente tabla:

Tabla 1. Candapio Presupuesto por función 2010, 2013				
	2010		2013	
	Asignación	Ejecución	Asignación	Ejecución
Defensa	35	32	65	50
<i>Programa de Operación y Desarrollo de la Fuerza Aérea</i>	3	2.5	6.5	5.5
Educación	10	8	15	11
Salud	8	7	11	7
<i>Programa Salud Materno-Neonatal</i>	1	0.78	1.6	1.2
Desarrollo social	10	11	25	18
Seguridad Social	7	7	10	9
Otros	25	25	29	22
Total	95	90	155	117

1. COMPARACIÓN DE ASIGNACIONES RESPECTO AL GASTO EN SALUD Y A OTROS PROGRAMAS

La comparación entre funciones del presupuesto, o entre programas medido como porcentaje del presupuesto total, permite observar claramente las “prioridades” del gobierno respecto a la función que se analiza. Permite conocer si se están asignando proporcionalmente más o menos recursos a otras acciones que a la que se están analizando. Es decir, permite ver cómo se reparte el pastel y cómo varía la distribución del pastel tanto de un año a otro como entre la ejecución y asignación del presupuesto.

NOTA

Cuando hablamos de un aumento o disminución de la prioridad de una función, área o programa de gobierno, el mejor reflejo de este cambio es el aumento o disminución de su porcentaje del presupuesto total.



VENTAJAS DE ESTA MEDIDA

- » Si bien para garantizar la riqueza del análisis se necesita información de al menos dos años, esta puede analizarse comparando solo la asignación o solo la ejecución presupuestaria.
- » Permite comparar de manera sencilla las prioridades de un gobierno en un año y en otro, y en relación con otras áreas de gobierno, sin necesidad de contar con más información que la que suministra el mismo presupuesto.

De este modo, si una función como puede ser salud, pasa de un 5% del presupuesto total en un año determinado, a un 8% al siguiente año, quiere decir que independientemente del tamaño de la torta (tal vez el presupuesto total es mas chico y por tanto el monto es menor), la prioridad que el gobierno le está dando a la asignación de recursos al área de salud es mayor.



INFORMACIÓN QUE SE REQUIERE

Los datos del presupuesto necesarios para utilizar esta medida son:

- el presupuesto asignado por función (si se quiere analizar la función) y por programa (si se quiere analizar o comparar entre programas) de un año determinado o de varios años;
- la ejecución del presupuesto con las mismas clasificaciones, si se quiere comparar ejecución y asignación.



CÓMO SE CALCULA

$$\frac{\text{Área de análisis}}{\text{Monto Total}} \times 100 = \% \text{ presupuesto}$$

Por ejemplo, el presupuesto de educación de Candapio en 2010 puede calcularse: $\frac{\$10}{\$95} \times 100 = 10.5\%$

(el presupuesto de educación en 2010 representa un 10,5% del presupuesto total)



EJERCICIO

Tomando la Tabla 1 del caso de Candapio, completar el siguiente cuadro:

PRESUPUESTO POR FUNCIÓN 2010, 2013				
% Monto total				
	2010		2013	
	Asignación	Ejecución	Asignación	Ejecución
Defensa				
<i>Programa de Operación y Desarrollo de la Fuerza Aérea</i>				
Educación	10.5			
Salud				
<i>Programa Salud Materno-Neonatal</i>				
Desarrollo social				
Seguridad Social				
Otros				
Total	100	100	100	100

PREGUNTAS PARA CONTESTAR: Con los datos de la tabla que completó, conteste las siguientes preguntas (respuestas en la página siguiente):

01. ¿Cuáles son las áreas que aumentan su prioridad (% monto total) en el presupuesto entre 2010 y 2013?
02. La prioridad que el gobierno otorga a salud en el presupuesto en 2013, ¿es mayor o menor que la de 2010?

03. ¿Qué áreas aumentan su prioridad (% del monto total) entre la asignación y la ejecución en 2013?

04. ¿Qué pasa con la prioridad (% del monto total) del presupuesto asignado al programa de Salud Materno-Neonatal con respecto al de Desarrollo de la Fuerza Aérea de Candapio en 2013 en comparación con 2010?

Respuestas: 1) Defensa y desarrollo social; 2) Menor; 3) Defensa y seguridad social; 4) El programa de defensa aumenta en 2013, mientras que el de SSySR disminuye.

INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS

01. Si bien el gobierno cuenta con un mayor presupuesto en 2013, la prioridad o proporción relativa que le asigna a salud es menor que en 2010: esta pasa de un 8% a un 7% del total del presupuesto.

02. En 2013, el gobierno tuvo que reducir su presupuesto y ajustar recursos. Sin embargo, las áreas de defensa y seguridad social fueron priorizadas, mientras que las áreas de educación y de salud se vieron perjudicadas, ya que la proporción destinada a estos fines en el presupuesto ejecutado es un 1% menor que la destinada en el presupuesto inicial.

03. Mientras la prioridad que da el gobierno al programa de SSySR en su presupuesto disminuyó entre 2010 y 2013, la del programa de Desarrollo de la Fuerza Aérea de Candapio aumentó. Este cambio muestra claramente donde están las prioridades del gobierno en materia de defensa y de SSySR.

04. Otros mensajes: _____

2. COMPARACIÓN ENTRE ASIGNACIÓN Y EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

NOTA

En un contexto de inflación muy alta, deberá tenerse especial cuidado con esta medida, pues el presupuesto inicial y el final pueden no ser comparables en cuanto al porcentaje de ejecución. Dicha comparación podría, por ejemplo, reflejar una ejecución total en términos monetarios, pero lo que pudo hacerse con ese dinero a lo largo del año puede no ser lo mismo que lo que se había planificado. En este caso, puede ser necesario ajustar por inflación, como veremos más adelante.

NOTA

Si se consigue la información de asignación y ejecución que se utilizó para el análisis anterior, se puede comparar ambos resultados. Una función determinada puede aumentar su prioridad en el presupuesto asignado de un año a otro (% del presupuesto total) y, sin embargo, mostrar un nivel de ejecución muy inferior al del año anterior. Esto puede llevar a la construcción de mensajes para la incidencia, complementando ambas medidas de análisis.

La comparación entre asignación y ejecución permite analizar el grado de implementación o modificación que presentó la función o programa en un momento determinado. El cálculo que se debe hacer es también el de los porcentajes, pero utilizaremos otra información para realizarlo.

Esta es una de las pocas medidas de análisis que nos da información por sí misma. De este modo, si una función o un programa se ejecuta en un 40%, ya es información relevante para analizar y construir mensajes de incidencia a fin de tener una mayor comprensión del bajo nivel de ejecución. Muchas veces, un ministerio o departamento puede presentar subejecución de su presupuesto. Esto puede ser evidencia de falta de capacidad para gestionar los fondos, de problemas en los mecanismos de transferencia de dinero del Ministerio de Finanzas hacia el departamento o simplemente de que hubo que hacer recortes y el presupuesto de este departamento se vio afectado por ellos.

Para poder realizar un análisis con más pruebas, será importante, entonces, obtener más información sobre la ejecución del presupuesto para la construcción de mensajes. Puede compararse con el nivel de ejecución del presupuesto total y/o con el de otros programas. También se puede comparar el nivel de ejecución de un programa en un año determinado con el de otro año, pues, al ser la unidad de medida el porcentaje, los niveles de ejecución son comparables. Así, se puede analizar si el nivel de ejecución de determinado año fue mayor o menor que el de otros y si hay alguna tendencia.



INFORMACIÓN QUE SE REQUIERE

Los datos del presupuesto necesarios para utilizar esta medida son:

- el presupuesto asignado por función (si se quiere analizar la función) y por programa (si se quiere analizar o comparar entre programas) de un año determinado o de varios;
- la ejecución del presupuesto con las mismas clasificaciones.

VENTAJAS DE ESTA MEDIDA

- » Si bien tener información de varios años permitirá distintas modalidades de análisis, basta contar con datos de un solo año.
- » Permite analizar, en un año determinado, cómo se está ejecutando el presupuesto de un área específica en relación, por ejemplo, con el total del presupuesto. Si es un año donde no se creció como se esperaba y el presupuesto total debió ajustarse (subejecución del presupuesto total), la ejecución de un área específica es un indicador interesante para ver la prioridad que se le está dando a la realización de esas actividades en un contexto económico de ajuste (o, incluso, puede pasar lo inverso: expansión del gasto total y reducción del nivel de ejecución de un programa).



CÓMO SE CALCULA

$$\frac{\text{Monto ejecutado}}{\text{Asignado}} \times 100 = \% \text{ ejecución}$$

Por ejemplo, el nivel de ejecución del presupuesto de educación de Candapio en 2013 puede calcularse:

$$\frac{\$11}{\$15} \times 100 = 73\%$$

(es decir, en 2013 el presupuesto de educación de Candapio se ejecutó en un 73%)



EJERCICIO

Tomando la Tabla 1 del caso de Candapio, completar el siguiente cuadro:

PRESUPUESTO POR FUNCIÓN 2010, 2013		
% Ejecución		
	2010	2013
Defensa		
<i>Programa de Operación y Desarrollo de la Fuerza Aérea</i>		
Educación		73%
Salud		
<i>Programa Salud Materno-Neonatal</i>		
Desarrollo social		
Seguridad Social		
Otros		
Total		

PREGUNTAS PARA CONTESTAR: Con los datos de la tabla que completó, conteste las siguientes preguntas:

01. ¿Cuál fue el porcentaje de ejecución total en 2010 y en 2013? _____
02. ¿Cuál es la función que muestra una tendencia a un mayor nivel de ejecución? _____
03. ¿Cuál es el área con menor grado de ejecución en 2013? _____
04. ¿Cómo se compara la tendencia de la ejecución del programa de SSySR respecto a la del programa de Operación y Desarrollo de la Fuerza Aérea? _____

(1) 95% en 2010 y 75% en 2013; (2) Seguridad social; (3) Salud; (4) La del programa de las Fuerzas Armadas varía del 83% al 87%, mientras que la del de Salud Materno-Neonatal lo hace de un 78% a un 75%.

INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS

01. Como sucede en otros países, el presupuesto de Candapio muestra que, si bien el Gobierno ha tenido que ajustar sus gastos y ejecutar solo un 75% del total del presupuesto en 2013, hay una proporción que es rígida frente a los ajustes, como lo es la seguridad social. Esto se debe a que se trata de obligaciones de pago del Gobierno, como el pago de jubilaciones y pensiones, que este no puede dejar de cumplir.
02. Las áreas que más sufren los ajustes, por consiguiente, son las más volátiles, como salud, educación y desarrollo social. En particular, en 2013, frente al ajuste presupuestario, el área de salud fue la más perjudicada.
03. Si se comparan los niveles de ejecución del programa de SSySR con los del de Operación y Desarrollo de la Fuerza Aérea, se observa que el primero es más proclive a la subejecución de su presupuesto. Esto puede ser porque el Gobierno nacional no le transfirió los recursos comprometidos, o porque el área no ha tenido la capacidad de ejecutarlos.
04. Otros mensajes: _____

3. VARIACIONES REALES: SEGUIMIENTO DE LAS PARTIDAS EN EL TIEMPO

Para poder comparar un determinado gasto en dos momentos en el tiempo (por ejemplo, gasto en salud en 2008 respecto del gasto en salud en 2012), es necesario tomar en cuenta que el dinero pierde valor con el paso del tiempo. Es decir, \$100 en 2012 no pueden comprar lo mismo que compraban esos mismos \$100 en 2008. La razón es simple, y todas y todos la conocemos como inflación. Esta, que existe en todos nuestros países en menor o mayor grado, hace que el valor de compra del dinero cambie. Este concepto se traslada al presupuesto público en la misma medida en que afecta nuestros bolsillos particulares. Si nosotros queremos saber cuánto gasta realmente el Gobierno en comparación con años anteriores, tenemos que ajustar nuestro análisis tomando en cuenta la inflación. Este procedimiento nos hará pasar de cifras nominales (sin tomar en cuenta la inflación) a cifras reales (que la toman en cuenta). Dicho ajuste es particularmente importante cuando comparamos el gasto en el tiempo, o de un año a otro.

Las variaciones reales permiten realizar un seguimiento de una partida determinada si llevamos estos montos a la misma unidad de medida. Para ello, lo que se hace es “igualar” el poder de compra de esta partida presupuestaria en el tiempo, y esto se logra ajustando según la inflación. De esta manera, llevamos esa partida, como puede ser el gasto en salud de 2008, a la misma unidad de medida que el gasto en esa área en 2012.

NOTA

Para ajustar los montos por inflación, hace falta la tasa de inflación para cada año que se analiza. El indicador más frecuente para medir esta tasa es el Índice de Precios al Consumidor (IPC), que mide la variación de precios de una canasta de bienes y servicios representativos del consumo de los hogares de un país. Este índice es publicado por los gobiernos –o, en algunos casos, por académicos– y toma como punto de partida un año base arbitrario al que se adjudica 100. Luego se compara la variación de los precios de la canasta año a año en relación con el año base. (Por ejemplo, si se establece que el año base es 2008, con un IPC 100, y la inflación en el siguiente año es del 10%, el IPC 2009 será 110. Si al año siguiente la inflación vuelve a ser de un 10%, el IPC será $110+10=120$.)



INFORMACIÓN QUE SE REQUIERE

Los datos del presupuesto necesarios para utilizar esta medida son:

- el presupuesto asignado (y/o ejecutado) por función (si se quiere analizar la función) y por programa (si se quiere analizar la evolución o comparar entre programas) de dos o más años;
- la tasa de inflación de los años que se busca comparar.

VENTAJAS DE ESTA MEDIDA

- » La ventaja principal de las variaciones reales es que permiten analizar la evolución en el tiempo de la partida que nos interesa analizar. Esta medida es muy importante para poder decir, sin incurrir en errores que suelen cometerse cuando se comparan valores nominales, si una partida determinada aumentó o disminuyó de un año a otro.
- » Esta medida, además, es importante porque no solo muestra un monto de variación (“el gasto en salud aumentó en \$300 millones de pesos”), sino también permite obtener el porcentaje de variación (“y esto representa un 3% de incremento”) de la partida que estamos analizando.



CÓMO SE CALCULA

Las variaciones reales permiten realizar un seguimiento de una partida determinada comparando al menos dos años. Para mostrar cómo se calcula esta medida, vamos a construirla paso a paso.

El primer paso es aprender cómo se calcula el crecimiento en el tiempo (de cualquier variable). Esto nos permitirá saber qué hacer, una vez que tengamos los dos valores a comparar, para calcular la disminución o el incremento.

$$\frac{(\text{Monto año reciente} - \text{Monto año anterior})}{\text{Monto año anterior}} \times 100 = \% \text{ variación}$$

Por ejemplo, si en 2012 el monto de salud que tenemos es 150 y en 2010 era 110, el aumento será:

$$\frac{(150 - 110)}{110} \times 100 = \frac{40}{110} \times 100 = 0.36\% \times 100 = 36\%$$

El siguiente paso, entonces, será calcular como se ajusta un monto determinado según la inflación. Para ello, deben llevarse los montos de distintos años al valor de compra de un año determinado. Esto puede hacerse “inflando” los valores de años anteriores al valor presente, o “deflactando” los valores presentes, es decir, llevándolos a un año base del pasado.

Normalmente, se utiliza la metodología de deflactación, pues contesta la siguiente pregunta: “Este monto de hoy, ¿cuánto compraba ayer?”. Como se indicó anteriormente, para utilizar las variaciones reales en el análisis, es necesario conocer los IPC.

La fórmula para deflactar es la siguiente:

$$\frac{\text{Monto año reciente} \times \text{IPC año anterior}}{\text{IPC año reciente}} = \text{Monto año reciente ajustado}$$

Por ejemplo, tomando el caso de Candapio y suponiendo que el IPC de 2010 es 100 y el IPC de 2013 es 120, si queremos calcular cuánto es el presupuesto total de 2013 medido en pesos de 2010, realizamos la siguiente cuenta:

$$\frac{(155 \times 100)}{120} = 129,16$$

Es decir que entre 2010 y 2013, el presupuesto total de Candapio aumentó de la siguiente manera:

$$\frac{(129,16 - 95)}{95} \times 100 = \frac{34,16}{95} \times 100 = 36\%$$



EJERCICIO

Tomando la Tabla 1 del caso de Candapio, y recordando que el IPC 2010 es 100 y el IPC 2013 es 120, completar el cuadro de la siguiente página:

IPC 2010 es 100 y el IPC 2013 es 120

Presupuesto por función de Candapio Variación en términos reales (pesos de 2010)

	Asignación			Ejecución		
	2010	2013 ajustado	Variación %	2010	2013 ajustado	Variación %
Defensa	35			32		
<i>P. de Operación y Desarrollo de la Fuerza Aérea</i>	3			2.5		
Educación	10			8		
Salud	8			7		
<i>Programa Salud Materno-Neonatal</i>	1			0.78		
Desarrollo social	10			11		
Seguridad Social	7			7		
Otros	25			25		
Total	95	129,16	36%	90		

PREGUNTAS PARA CONTESTAR: Con los datos de la tabla que completó, conteste las siguientes preguntas:

- ¿Cuál es el área cuyo presupuesto asignado aumentó más en términos reales entre 2010 y 2013? ¿Cuál es la variación?
- ¿Qué pasa con la función salud en el presupuesto asignado medido en términos reales? ¿Cuál es la variación?
- ¿Cuál es el área en la que más disminuye el monto ejecutado medido en términos reales entre 2010 y 2013? ¿Cuál es la variación?
- ¿Qué sucede con el Programa Salud Materno-Neonatal en el presupuesto asignado y ejecutado? ¿Cuál es la variación?

asignado en un 33%, y el ejecutado en un 28%.

Respuestas: 1) Desarrollo social, que aumenta en un 108%; 2) Aumenta en un 15%; 3) Salud, que disminuye en un 17%; 4) Aumenta su presupuesto

INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS

NOTA

Sería interesante conocer el contexto político de Candapio, pues si, por ejemplo, 2013 fue un año electoral, este aumento es muy relevante: aquí podrían incluirse subsidios y programas sociales que persiguen no solo un fin social, sino más bien un uso clientelar de los fondos. También sería interesante conocer la desagregación geográfica para saber en qué regiones se está invirtiendo más, y si dicha inversión responde a cuestiones de equidad o al posible caudal de votos.

01. El presupuesto de Candapio muestra un incremento en términos reales de su presupuesto total. Sin embargo, no todas las funciones aumentan de igual manera. Mientras el presupuesto total crece un 36%, el presupuesto de desarrollo social lo hace en un 108%.
02. Si bien el área de salud aumenta efectivamente su presupuesto asignado en un 15% respecto a 2010, es la función que menos aumenta. Sin embargo, vale la pena resaltar que el Programa de Salud Materno-Neonatal también ve incrementado su presupuesto para estos años en un 33%.
03. Si se compara el presupuesto ejecutado en salud en este periodo, se observa que, a pesar del aumento del presupuesto asignado, disminuye en un 17%. Es decir, el aumento esperado del presupuesto en términos reales no se traduce en la ejecución. No obstante, debe destacarse que sí se ve un aumento en el Programa de Salud Materno-Neonatal, lo cual evidencia que este es prioritario dentro del Ministerio de Salud.

04. Otros mensajes: _____

4. PRESUPUESTO PER CÁPITA Y OTRAS MEDIDAS RELEVANTES

NOTA

El punto más importante para tener en cuenta al utilizar esta medida es si se puede acotar la población que se toma como unidad a aquellas personas que, según las normas, se beneficiarían de estas partidas. Sin embargo, para realizar comparaciones entre presupuestos totales o partidas que afectan a todos los habitantes (seguridad, transporte, defensa, etc.), es suficiente considerar el total de la población.

El presupuesto per cápita permite analizar el costo unitario de un determinado rubro, tomando como unidad a la población. Así, se puede establecer cuánto está invirtiendo un Gobierno en ese rubro por persona. La unidad de medida es pesos por persona.

Si bien posibilita la realización de comparaciones muy interesantes, esta es una medida que requiere cautela en cuanto a la población base que se utiliza. Por ejemplo, si se está analizando el presupuesto en educación, usar el total de habitantes como unidad de población puede ser incorrecto, pues no toda la población se beneficia del gasto en esta área. Una posibilidad es tomar la población en edad escolar. Esta sería una mejor aproximación, aunque hay en nuestros países un alto porcentaje de niños en edad escolar que no asiste a las escuelas y, por tanto, no recibe este gasto. Con lo cual, si se cuenta con la información, la unidad más adecuada sería la cantidad de alumnos. Lo mismo sucede con la salud: según la partida del presupuesto que se analice, tal vez interese la población en edad reproductiva, las mujeres o la cantidad de recién nacidos.

NOTA

Si se consigue la información desagregada por región geográfica, también se requerirá la población por región para realizar el cálculo del monto por persona total). Este cálculo arrojará información muy relevante para analizar cuestiones de equidad en la distribución de los fondos de un programa o área de análisis.



INFORMACIÓN QUE SE REQUIERE

Los datos del presupuesto necesarios para utilizar esta medida son:

- el presupuesto asignado y/o ejecutado por función (si se quiere analizar la función) y por programa (si se quiere analizar o comparar entre programas) de un año determinado o de varios años;
- la población del país o subsector de la población en esos mismos años.

VENTAJAS DE ESTA MEDIDA

- » Permite comparar el presupuesto de dos o más áreas geográficas o, incluso, de distintos países, si se utiliza la conversión a la misma moneda en un año determinado. Como se mencionó, esta medida es la más adecuada para analizar cuestiones de equidad en la distribución del presupuesto entre regiones. En el caso de SSySR, por ejemplo, suele invertirse más en capitales o zonas urbanas, quedando más relegadas las zonas rurales. Esta puede ser una buena medida para analizar si este es el caso y construir mensajes para la incidencia.
- » Adicionalmente, cuando se trata del análisis de un gasto en servicios, como puede ser en un hospital, puede brindar un dato menos abstracto que los montos presupuestados al calcularse respecto al total de camas o, en materia de anticonceptivos, puede ser el monto respecto al total de la población en edad reproductiva (aunque sea una aproximación).
- » Finalmente, si no hay un contexto de inflación alta en un año determinado, puede dar cuenta de cuál es la variación del gasto por persona. Es decir, permite analizar el impacto de la reducción o aumento del presupuesto en la inversión por persona. Esto será importante si hay fuertes reducciones del presupuesto. Por ejemplo, al llevarlo al gasto por persona, será una medida de impacto y de construcción de un mensaje más concreto si se dice que un gasto pasó de 5 a 2 millones de pesos que si se señala que pasó de \$5 por persona a \$2 por persona. También puede calcularse el porcentaje de variación.



CÓMO SE CALCULA

$$\frac{\text{Monto presupuestado}}{\text{Población}} = \$ \text{ por persona}$$

Por ejemplo, tomando el caso de Candapio, suponemos que la población total era de 8,9 millones en 2013. De este modo, el presupuesto per cápita en defensa para 2013 puede calcularse de la siguiente manera:

$$\frac{\$65}{8.9} = \$7.3$$

(es decir, para 2013, el Gobierno de Candapio asignó \$7,3 por persona para la defensa del país. El ejecutado, a su vez, es de \$5,62.)

Para analizar la variación, como se explicó anteriormente, la operación será:

$$\frac{\text{Monto final} - \text{Monto inicial}}{\text{Monto inicial}}$$

En este caso, sería:

$$\frac{5.62-7.3}{7.3} = -23\%$$

(es decir, el presupuesto per cápita en defensa se redujo un 23%).

NOTA

Como se analizó en la sección anterior para las variaciones en el tiempo, esta medida no es adecuada para comparar un año con otro. La comparación solo podrá realizarse si se lleva el presupuesto a valores reales, pues los pesos de 2013 no son comparables con los pesos de 2010.



EJERCICIO

Tomando la Tabla 1 del caso de Candapio y teniendo en cuenta los datos obtenidos, completar el siguiente cuadro.

Población en 2013: 8,9 millones			
PRESUPUESTO POR FUNCIÓN 2013			
Per cápita			
	2013		Variación
	Asignación	Ejecución	
Defensa	7.3	5.2	
<i>P. de Operación y Desarrollo de la Fuerza Aérea</i>			
Educación			
Salud			
<i>Programa Salud Materno-Neonatal</i>			
Desarrollo social			
Seguridad Social			
Otros			
Total			

PREGUNTAS PARA CONTESTAR. Con los datos de la tabla que completó, conteste las siguientes preguntas:

01. ¿Cuál es el presupuesto per cápita más alto asignado en 2013, y cuánto es?

02. ¿Cuál es el presupuesto per cápita que más se reduce en 2013 (de cuánto a cuánto)?

03. ¿Cómo se compara el presupuesto per cápita del Programa de Salud Materno-Neonatal con el de Desarrollo de la Fuerza Aérea? (Como se mencionó, tener en cuenta que este cálculo puede servir para comparar entre programas, pero para tener una mejor idea del gasto per cápita del programa de salud materno-neonatal, habría que considerar, por ejemplo, la población de mujeres en edad reproductiva y de recién nacidos. Esto permitiría obtener un monto mas preciso, aunque siga siendo una aproximación y no la población beneficiaria.)
-

Respuestas: 1) Defensa, con \$7,3 por persona; 2) \$1,24 por persona según lo asignado en el presupuesto, y \$0,79 por persona según lo ejecutado, reduciéndose en un 36%; 3) \$0,73 por persona para el programa de la Fuerza Aérea y \$0,18 por persona para el Programa de Salud Materno-Neonatal.

INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS

► NOTA

Otra medida relevante puede ser el presupuesto medido como porcentaje del Producto Bruto Interno (PBI) de un país. Este mide cuánto varía un presupuesto determinado en función del crecimiento total de la economía. Al tratarse de porcentajes, es una medida que puede utilizarse para comparar un año con otro. Sin embargo, en el análisis de programas o rubros específicos del presupuesto, el porcentaje del PBI puede arrojar montos demasiado pequeños para permitir identificar cambios.

01. El presupuesto de Candapio muestra un alto nivel de recursos por persona asignados al área de defensa, en particular, si se compara con otras áreas de gobierno: alcanza los \$7,3 por persona.
 02. El monto por persona destinado a la salud se vio reducido durante 2013, pasando de \$1,24 a 79 centavos. Esta variación, que corresponde a un 36%, es la mayor reducción del presupuesto per cápita en 2013.
 03. En 2013, el Gobierno de Candapio se propone asignar \$6 por persona más a defensa que a salud: el primer monto es de \$7,3 por persona, mientras que el segundo apenas alcanza \$1,24 por persona.
 04. Si se compara el presupuesto per cápita del Programa de Salud Materno-Neonatal con el de Desarrollo de la Fuerza Aérea, se observa que el primero es cuatro veces inferior al segundo.
 05. Otros mensajes: _____
-
-

REPASANDO LAS DISTINTAS MEDIDAS

En conclusión, revisamos las distintas medidas que pueden ser útiles para analizar el presupuesto. Tomando el caso de Candapio, el presupuesto de salud nos dio los siguientes resultados:

Medida	Resultado
Monto nominal: permite ver grado de ejecución	Cae
% gasto total: permite ver las prioridades	Cae
Variación del presupuesto real asignado: permite comparar un año con otro	Sube
Variación del presupuesto real ejecutado: permite comparar un año con otro	Cae
Gasto per cápita en 2013	Cae

De este modo, vemos que la medida que se utiliza para analizar el presupuesto puede ser determinante para sacar conclusiones y construir mensajes destinados a la incidencia: mientras una medida indica que el presupuesto de salud disminuye, otra puede indicar que sube. Es por eso que, sobre la base de la información que se consiga, será crucial (y no con ingenuidad) definir qué medida se usará.

REFLEXIONES FINALES

5

5 REFLEXIONES FINALES

- El presupuesto no es una panacea. Esto quiere decir que no todos los problemas vinculados con SSySR se resuelven a través de él. La discriminación en los servicios de salud no es un problema presupuestario, por ejemplo. Sin embargo, la falta de medicamentos sí lo es. Es importante, por lo tanto, que identifiquemos, antes que nada, si el problema que nos preocupa tiene relación con el presupuesto. No obstante, aunque este es un componente entre otros, debe tomarse en cuenta para analizar si los compromisos y discursos de un gobierno se traducen en acciones concretas.
- La información presupuestaria en SSySR requiere un proceso de búsqueda complejo, pues en la mayoría de los casos los programas y acciones no aparecen de forma desagregada en los documentos. Al realizar nuestro análisis presupuestario, debemos ser rigurosos en la búsqueda y creativos para solicitar aquella información que no encontramos directamente en los documentos. Una forma de saltar esta barrera es haciendo uso de las leyes de acceso a la información que puedan existir en nuestros países. Otra es a través de mecanismos informales para solicitar datos, como puede ser recurrir a aliados dentro del sistema.
- Antes de iniciar nuestro análisis presupuestario en SSySR, es importante tener un buen conocimiento del sector salud en nuestro país. Esto incluye saber quiénes son responsables de qué acciones, cómo opera el sistema, quién y cómo implementa los programas y a través de qué canales se financia. Dichos conocimientos nos permitirán acotar nuestro análisis e identificar quiénes deben de rendir cuenta de acciones específicas.
- Los cálculos presupuestarios pueden arrojar distintos resultados. Por ello, antes de hacer demasiados, es importante definir qué queremos saber para elegir el procedimiento apropiado. Una vez que hayamos realizado estos cálculos utilizando el presupuesto, tenemos que interpretar los resultados y, a partir de estas interpretaciones, construir nuestros mensajes de incidencia. ¿Qué queremos que haga el gobierno? Que gaste más, que gaste mejor, que distribuya más equitativamente, que no desperdicie recursos, que priorice acciones, etc. Los cálculos nos darán las pruebas para poder armar estos argumentos.

- El análisis del presupuesto no se hace una sola vez. Si lo que se busca es la incidencia en el proceso o en los presupuestos mismos, este análisis debe repetirse durante distintos años para determinar en qué medida el gobierno avanza o retrocede en la implementación de acciones concretas. Solo a través de un compromiso sostenido con este trabajo podremos saber si el gobierno está invirtiendo más recursos en nuestro tema de interés, pues los cambios en las asignaciones presupuestarias llevan tiempo.
- Esta guía constituye un primer paso. Permite hacer un análisis inicial, pero se necesita un compromiso institucional y sostenido a fin de ir construyendo y fortaleciendo las capacidades de la organización para este trabajo. Cuando se repiten estos ejercicios para distintos años o, incluso, para distintas áreas de análisis, se enriquece el contenido de la información para hacer incidencia.
- El desafío que nos queda por delante, desde la sociedad civil, es, entonces, utilizar esta información de manera estratégica. Así, a través de distintos mecanismos de rendición de cuentas, podremos promover una mejor distribución de los recursos, apuntando a una asignación no sólo mayor (en caso de que se necesite), sino también más equitativa.

El trabajo de Advocacy es para la Federación Internacional de Planificación de la Familia /Región Hemisferio Occidental (IPPF/RHO) un eje central para el logro de cambios políticos favorables a la salud sexual y reproductiva. Sin embargo, sabemos que para avanzar se esencial mejorar los niveles de transparencia y rendición de cuentas en la Región. Para esto, las organizaciones de la sociedad civil debemos contar con la capacidad para analizar y controlar el uso de los recursos públicos.

La Guía para el análisis presupuestario en salud sexual y salud reproductiva que elaboró la IPPF/RHO tiene como objetivo brindar herramientas para que personas no expertas en presupuesto puedan realizar análisis y seguimiento del presupuesto público en sus proyectos de Advocacy, en materia de salud sexual y reproductiva. En esta publicación encontrará información sobre cómo planificar su análisis del presupuesto público, cómo identificar los datos presupuestarios relevantes para ese análisis y en dónde buscarlos. Asimismo, se le proporcionarán herramientas sencillas con las cuales usted o su organización podrán realizar un análisis inicial de los recursos públicos que su gobierno destina a la salud sexual y salud reproductiva.

En la serie **Herramientas de Advocacy**, la Federación Internacional de Planificación de la Familia/Región del Hemisferio Occidental presenta un grupo de materiales que pretenden contribuir al trabajo que sus Asociaciones Miembro y la sociedad civil organizada realizan a favor de los derechos sexuales y los derechos reproductivos. El objetivo es fortalecer sus acciones de incidencia política, contribuir de forma sistemática al cambio político nacional e internacional y lograr mayor transparencia y rendición de cuentas por parte de los gobiernos en materia de salud y derechos sexuales y reproductivos.