

# **ELS PRESSUPOSTOS AMB PERSPECTIVA DE GÈNERE, REpte PER ALS GOVERNS LOCALS**

## **Ciutats i Persones**

Maria DE LA FUENTE VÁZQUEZ i Laia ORTIZ (coords.)  
Cristina CARRASCO; Paloma DE VILLOTA  
Amaia DOMINGO; Regina FREY  
Mònica GELAMBÍ; Yolanda JUBETO  
Pilar LOBATO; Emanuela LOMBARDO

El propòsit de l'Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS) és impulsar la recerca i la docència en els camps de les ciències polítiques i socials. L'ICPS està adscrit a la Universitat Autònoma de Barcelona.

COL·LECCIÓ GRANA és una de les línies editorials de l'ICPS, especialitzada en la publicació de treballs sobre Catalunya.

---

© ICPS i Maria de la Fuente Vázquez i Laia Ortiz (coordinadores del seminari);  
Cristina Carrasco; Paloma de Villota; Amaia Domingo; Regina Frey; Mònica  
Gelambí; Yolanda Jubeto; Pilar Lobato i Emanuela Lombardo. 2006

Institut de Ciències Polítiques i Socials  
c/ Mallorca, 244, pral. 08008 Barcelona  
<http://www.icps.es>

*Disseny*  
Toni Viaplana

*Impressió*  
Anagràfic. c/ Francesc Layret, 7  
08950 Esplugues de Llobregat

ISBN:  
Dipòsit legal: B-84-689-8568-6

## Sumari

### **PRESENTACIÓ**

Maria de la Fuente ..... 5

### **GENDER BUDGETING AS A NEW STRATEGY FOR EQUALITY? THE EXAMPLE OF BERLIN**

Regina Frey ..... 9

**Marc teòric i analític** ..... 25

### **LA ECONOMÍA DEL CUIDADO, LOS ESTÁNDARES DE VIDA Y LOS PRESUPUESTOS PÚBLICOS**

Cristina Carrasco ..... 27

### **IMPACTO DE LA POLÍTICA FISCAL EN LA IGUALDAD DE GÉNERO, ESTRUCTURA IMPOSITIVA, GASTOS E INGRESOS**

Paloma de Villota ..... 49

### **MAINSTREAMING, EVALUACIÓN DE IMPACTO Y PRESUPUESTO DE GÉNERO: CONCEPTOS Y CRITERIOS**

Emanuela Lombardo ..... 85

**Experiències pràctiques i metodologia** ..... 117

### **PRINCIPALES ELEMENTOS EN EL PROCESO DE ELABORACIÓN DE UN PRESUPUESTO CON ENFOQUE DE GÉNERO**

Yolanda Jubeto ..... 119

### **LA EXPERIENCIA DE ANDALUCÍA**

Pilar Lobato ..... 157

### **L'EXPERIÈNCIA DE GÈNOVA**

Mònica Gelambí ..... 179

### **LA EXPERIENCIA DE BILBAO**

Amaia Domingo ..... 207

### **CONCLUSIONS**

Maria de la Fuente; Laia Ortiz ..... 237



## Presentació

Els pressupostos públics juguen un paper clau en el desenvolupament de les polítiques locals amb perspectiva de gènere. Malgrat això, els mecanismes orientats a dotar-los amb aquest enfocament són encara incipients, i la posta en pràctica molt diversa i complexa. Les experiències existents arreu del món mostren que no hi ha recepta infal·libre i que encara queda un llarg recorregut en la sistematització del mecanisme del pressupost sensible al gènere amb perspectiva de gènere o com a tal, que, d'altra banda, inevitablement, estarà marcat pel context local on es produeixi. A Espanya les experiències són escasses, tot i que moltes institucions han manifestat interès en una aproximació a aquest instrument.

En la passada edició del seminari CiP es va iniciar el cicle orientat a repensar les polítiques de gènere des de l'àmbit local, establint un procediment de treball que inclou un seminari tancat amb expertes, una jornada oberta i la publicació dels continguts resultants a la Col·lecció Grana de l'ICPS. Si en aquella ocasió es va fer un recorregut per les diferents fases i eines d'aquestes polítiques públiques, enguany volem començar a concretar una d'aquestes eines. Aquest volum, corresponent al VI Seminari Ciutats i Persones vol recollir els elements claus per a un coneixement bàsic, acadèmic i polític, dels Pressupostos Sensibles al Gènere (PG). El motiu és que els pressupostos locals són l'instrument fonamental per a la implementació de les polítiques, i permeten veure on es situen les prioritats en l'assignació dels recursos i avaluar l'impacte dels ingressos i despeses sobre les condicions de vida de dones i homes. Per aquest motiu, aquest sisè seminari, titulat "*Els pressupostos amb perspectiva de gènere, reptes per als governs locals*", ha estat dedicat a la presentació i el debat dels pressupostos en clau de gènere, incloent el marc teòric en els camps de l'economia i de la gestió pública, l'orientació, la metodologia i els instruments necessaris per a dur-los a terme, així com un repàs de les experiències dutes a terme per administracions no estatals com són els casos d'Andalusia, Bilbao, Gènova i Berlín.

El llibre pretén fer una doble aproximació a la qüestió: la primera part aborda la presentació del debat, a un nivell teòric i supralocal. La segona

part ofereix una visió panoràmica de l'evolució i característiques dels PG i analitza els resultats de tres casos d'administracions no estatals: l'Ajuntament de Gènova, l'Ajuntament de Bilbao i la Junta d'Andalusia. D'aquesta forma s'aborda la posta en pràctica des d'una perspectiva més propera a les necessitats locals.

La primera part inclou, en primer lloc, un capítol de Cristina Carrasco on es proposa un marc teòric que aculli la proposta dels PG en la perspectiva d'una lectura feminista dels estàndards de vida. Per fer-ho, Carrasco analitza els debats i les propostes que han sorgit en el sí de l'economia crítica i feminista, sobre els treballs de cura, els pressupostos de gènere i la perspectiva dels estàndards de vida. Aquests tres conceptes, provinents d'àmbits diferents, poden confluïr per repensar les polítiques econòmiques en un sentit més just i sostenible des del punt de vista de les necessitats humanes.

Per la seva part, Paloma de Villota analitza la política econòmica al nostre país, fent un accent especial en el capítol d'ingressos públics, és a dir, en l'estructura impositiva. Per tant, l'autora ens situa en el marc existent de la política fiscal, evidenciant que aquest ja és hostil a l'equitat de gènere. De Villota es centra en l'IRPF i exposa un índex de discriminació fiscal, i també un índex de conciliació de la vida familiar i professional, que permeten relacionar la incorporació de les dones al mercat de treball amb la política econòmica (fiscal, però també de despesa pública en l'apartat social) del nostre país. Aquesta anàlisi sempre està realitzada en el context de les polítiques europees en els mateixos àmbits.

Emanuela Lombardo analitza a grans trets la noció del *mainstreaming* de gènere i n'ubica els debats més actuals. Situa les diverses definicions del terme i extreu conclusions a partir de les mateixes sobre diverses formes de dur a terme les polítiques en aquest àmbit. Lombardo aposta per un *mainstreaming* que s'orienti cap a un canvi d'agenda de les polítiques públiques. Des d'aquesta perspectiva, relaciona dues eines claus que poden encabir-se en el marc del *mainstreaming* i que en són dues eines necessàries, si bé no suficients: els PG i l'avaluació d'impacte de gènere. D'aquesta forma, el PG com eina queda situat en el marc més ampli de les polítiques de gènere i relacionat amb una altra eina innovadora, l'avaluació de l'impacte.

El primer article de la segona part és una repassada als continguts dels PG, incloent els principals objectius, metodologies, instruments i indicadors, a partir de les experiències dutes a terme arreu del món. Yolanda Jubeto ens apropa a les experiències existents, així com a les reflexions més rellevants sobre els reptes pendents i els objectius assolits amb l'aplicació d'aquesta estratègia arreu. Així, l'autora ens permet tenir-ne una visió panoràmica tant des d'un punt de vista descriptiu (coneixent allò que hi ha), com normatiu (coneixent les reflexions i orientacions existents que volen definir l'horitzó dels PG), fent accent en la vessant local d'aquestes experiències.

Els tres següents articles es centren en l'anàlisi de diverses experiències concretes. Pilar Lobato ens presenta l'experiència recent d'una avaluació de gènere dels pressupostos de la Junta d'Andalusia. Amb la lectura d'aquest capítol podem conèixer amb deteniment els procediments, el calendari, el contingut i els actors/res protagonistes d'aquesta experiència pionera a l'Estat, que té com a resultat principal la publicació d'un informe basat en el model "3R", que és, de fet, el primer resultat d'un projecte que abasta el període 2004-2008.

Mònica Gelambí, en el seu capítol, explica l'experiència duta a terme l'any 2003 a l'Ajuntament de Gènova. Aquesta experiència va ser promoguda per la oficina per a la igualtat de província de Gènova, i va produir-se de forma simultània i coordinada amb altres iniciatives a nivell provincial i municipal. Gelambí ens exposa la gènesi d'aquesta iniciativa (incloent el context social i institucional en què es produí), el seu desenvolupament (incloent la tria de les polítiques a partir de la seva classificació des d'un punt de vista de l'impacte social de gènere i de demanda ciutadana) i la valoració dels resultats obtinguts.

La darrera iniciativa és la presentada per Amaia Domingo, assessora de l'Ajuntament de Bilbao, qui exposa les primeres passes en el desenvolupament d'una experiència pilot per a la incorporació de la perspectiva de gènere en els pressupostos municipals. Aquesta iniciativa es caracteritza per la tria d'un seguit de programes concrets a partir de la incorporació voluntària de tècnics/ques i polítics/ques en aquest procés. A

l'igual que Pilar Lobato, és protagonista executiva d'aquesta iniciativa, i per tant exposa, punt per punt, el calendari, els organismes i els processos d'aprovació que s'han seguit en el seu cas.

L'apartat conclueix, a càrrec de les coordinadores del seminari, recull els elements fonamentals exposats al llarg dels diversos capítols i que han estat destacats tant en la sessió tancada, com en la jornada oberta. A banda d'aquest component de síntesi, les conclusions volen apuntar a la necessitat d'afrontar, en el futur, un dels debats més rellevants en la concepció i la implementació d'uns pressupostos amb perspectiva de gènere: la qüestió de la participació social.

Per acabar, vull destacar el treball que un bon nombre de persones han realitzat per tal que el seminari, la jornada oberta, i també la present publicació, que hem coordinat la Laia Ortiz i jo mateixa, hagin reeixit. La col·laboració del Servei de Promoció de Polítiques d'Igualtat Dona-Home de la Diputació de Barcelona ha fet possible, per segon any consecutiu, que la jornada fos un èxit de participació; agraeixo especialment el suport de la Sònia Ruiz i de la cap del servei, Lúdia Garcia. I també, per descomptat, vull donar les gràcies a l'equip de l'ICPS, i al seu director, Joan Marcet, sense els quals el projecte Ciutats i Persones no existiria.

Maria de la Fuente  
*Directora del projecte Ciutats i Persones*



# **GENDER BUDGETING AS A NEW STRATEGY FOR EQUALITY? THE EXAMPLE OF BERLIN<sup>1</sup>**

Regina Frey

*Director of the Gender Buro Berlin*



For a long time, the public budget was seen as being a gender-neutral area. However, the advent of Gender Budgeting as a strategy to achieve gender equality<sup>2</sup> might change this situation. Gender Budgeting offers tools to examine the entire budgetary policy for its gender-specific impacts. This can encompass a gender-perspective on middle- and long-term financial planning as well as the public policy on income and expenditures or the annual budget statement.

To introduce Gender Budgeting, I will first trace its history. Then I will describe the analysis and lobbying instruments of Gender Budgeting, as they are at the core of the strategy, and provide ideas on how to translate the strategy into practice. I will also discuss the relations and interfaces between Gender Budgeting and Gender Mainstreaming, as the latter is widely known in Europe nowadays. After giving a short survey of how Gender Budgeting is implemented in Germany today on three administrative levels, we will more closely examine the process of Gender Budgeting in Berlin, as the government has taken the strategy comparably far and combined it with Gender Mainstreaming. Finally, conclusions will be drawn from the Berlin example to provide a critical reflection on the difficulties in transferring theory into practice.

## **The history of Gender Budgeting**

To understand the intention and principles of Gender Budgeting, it might be helpful to look at international policies from the 1980s und 1990s. At this time, many indebted countries of the Global South were forced by the World Bank and the International Monetary Fund to implement so-called Structural Adjustment Programmes. Gender Budgeting can be seen as a reaction to this globalisation policy, which brought about dramatic social hardship. This was seen as a non-lasting side effect by the World Bank and the IMF; however, it was strongly contested, and lobby groups questioned the effectiveness of Structural Adjustment Policies. With Gender Budgeting, women's activists and academics created an instrument to detect –and to scandalise– the effects of this policy on gender relations. Gender Budgeting focussed on the interdependencies between public and private budgets: from a government's standpoint, a

successful “belt-tightening” of the state by social cutbacks in fact quite often merely entails shifting state-defined duties to private households –and thus a shift to the area of unpaid (women’s)work. By stressing on concepts like the Care Economy (unpaid care work)<sup>3</sup>, and by questioning the private household as a black box, mainstream models of economic thinking are contested and an alternative model of the economy comes into play. It was also Gender Budgeting lobby groups that demanded a participatory way of budgeting, thus making the process more democratic and transparent. These new ideas on how a public budget can work are potential contributions by Gender Budgeting. We will have a closer look later on to what extent this potential could be used to alter the process of public budgeting to date.

## **Gender Budgeting: Tools**

At the core of Gender Budgeting are seven tools that were created by British economist Diane Elson and made public through the Commonwealth Secretariat. The following section summarises this work (Budlender a.o. 1998) and gives examples. Applying the entire range of tools within a budgetary process would mean fully implementing Gender Budgeting. However, to date there is no example of an implementation process encompassing all seven tools. As we shall see later, the “gender-disaggregated public expenditure incidence” has become the most widely used tool in Germany.

### ***Tool 1. Gender-aware policy appraisal***

A gender-aware policy appraisal examines programmes and measures and the resources allocated for them in the various sectors to determine to what extent they are impacting or could potentially impact on gender equality (or gender inequality, if applicable). For example, state-sponsored research programmes focussing on disciplines like engineering will have a positive effect on the employment of male researchers because in many European countries, engineering is a male-dominated field.

Analysing this, a gender bias in the employment effects of such programmes should then lead to compensatory measures (programmes in fields with a high female employment) or specifically promoting women within the fields of engineering.

An oft-cited example is South Africa's land reform programme. A gender-sensitive budget analysis revealed that the existing laws, which limited women's right to own land, meant that women had benefited significantly less than men from the land redistribution, thus further disadvantaging women.

### ***Tool 2. Gender-disaggregated beneficiary assessment of public service delivery and budget priorities***

The priorities of governments do not necessarily cover the needs of the groups intended to benefit from state services. A gender-disaggregated beneficiary assessment of public service delivery and budget priorities therefore contains opinion surveys and/or the use participatory methods (direct democracy) to identify the public service priorities of various groups within the population. This will also lead to an assessment of citizens' degree of satisfaction with the existing service delivery. These assessments have to be done in a gender-sensitive way, since men and women (in their diversity) may have divergent interests and needs resulting from their gender-specific roles and the division of labour within a certain context.

As an example, in Munich, the local government conducted a survey on citizens' interests and priorities, asking what people would spend the budget on if it were their decision. The answers showed that there are major differences between age groups, migration backgrounds and gender (Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung, 2002). It is only on the basis of this kind of information that a government can set priorities so that policies and budget expenditures can serve different groups of citizens according to their respective needs and interests.

### ***Tool 3. Gender-disaggregated public expenditure incidence***

This tool is at the core of Gender Budgeting and is sometimes conflated with Gender Budgeting itself –although it only looks at the expenditure side of the budget and does not ensure that priorities are set in a gender-just way because it serves only for analysis (which is a necessary but not a sufficient step in making the public budget gender-just).

The question to be answered with an expenditure incidence is: who benefits from which services in particular (e.g., health care service, agricultural extension service, promotion of schools and universities). Two steps are involved. First, the costs per service unit are calculated, and these are multiplied by the number of users (female and male). This makes it possible to calculate how much the state spends on the services in question for a given group. There are several examples of how this tool was applied in Berlin (see below). However, two difficulties arise when it comes to expenditure incidence analysis:

- a) It requires detailed data which often are not accessible (if they even exist), or data that is disaggregated to a point where it is possible to make a precise estimate of costs, even if they are available and accessible.
- b) It is a purely quantitative approach which can supply no reasons behind disparities revealed. This makes it difficult to draw conclusions from the results.

### ***Tool 4. Gender-disaggregated public revenue incidence***

The analysis of the gender impacts of public revenue policies has been neglected to date. Questions that are raised in this context are: Who is affected –and to what extent– by direct or indirect taxation, levies and fees? How do fiscal policy changes impact men and women, and gender relations? German tax regulation encourages the lower earner within a partnership (most likely the women) to stay at home rather than going out to work (called the tax-splitting model). This gender bias within taxation is hotly debated in Germany, and by introducing Gender Budgeting as a strategy and applying tool No four, it could be scandalised again.

Indirect taxation, such as value-added tax on goods and services, hits poorer population groups comparatively harder than wealthier groups, since they have to spend a higher proportion of their income on consumer goods. Women-headed households are particularly negatively affected, since they are generally one of the poorest groups in society. The same applies if charges or fees are introduced for public services that have hitherto been provided free of charge. Here, too, the poor, the majority of whom are often women, are particularly disadvantaged.

***Tool 5. Gender-disaggregated analysis of the impact of the budget on time use***

The tool creates a link between public budget policy, changes in individual budget items in terms of time use, and the time budgets available to women and men respectively. The core issue is to what extent policies are based on unpaid work. If hospitals are closed down, for instance, patients have to be looked after in another setting, which is likely to be the private household, in which case women's unpaid work will serve as a compensation.

From a macroeconomic perspective, the transfer of social services from the public to the private sphere merely shifts costs as opposed to than reducing them.

Again, there are preconditions for applying the tool: Data on time use studies at household level must be available, which are not easy to obtain. In Germany, however, the federal government conducts studies on time use on a regular basis.

***Tool 6. Gender-aware medium-term macroeconomic policy framework***

Policies and programmes –for instance, those aiming to reduce employment– cannot be implemented within one fiscal year, rather they must be planned over a period of several years. Medium-term financial planning is based on macroeconomic models, which are usually gender-blind. Women and men in their diversity, however, have different economic

behaviour patterns (e.g., different consumption and savings rates, different reactions to incentives on the labour market, etc.). To achieve a more realistic picture of reactions and behaviour patterns and thus improve forecasts of the impacts of economic policy decisions, the variables used in macroeconomic models should be disaggregated along gender lines. This also means taking into account the Care Economy (unpaid caring services) as an economic factor that should be reflected in medium-term financial planning. If employment promotion programmes are planned, for instance, the fact that women make up a very high percent of the part time workers should be taken into account. They also tend to respond less flexibly to labour market incentives than men. Many concepts in employment policies and the underlying macro-economic models tend to conceptualize employers as full time and lifelong –which has always been more a male model of work. Reflecting these kind of assumptions is a challenge to macro-economic thinking.

### ***Tool 7. Gender-aware budget statement***

A government usually produces a budget statement every year. A gender-aware budget statement will highlight to what extent the budget conforms to the political goal of achieving gender equality. The statement is based on the six instruments described above. In this statement, gender-equality goals can be presented, and the government can explain how they can be achieved in future. The seventh tool therefore complements the other tools by not only providing analysis but also drawing conclusions from the analysis on several levels of the budgetary process and setting goals as a policy framework for gender equality. However, no government to date has fully applied the tools and reached a comprehensive gender equality strategy by means of Gender Budgeting.

### **Gender Budgeting and Gender Mainstreaming**

Today, Gender Budgeting and Gender Mainstreaming are increasingly found together. Thus, the Council of Europe is referring to Gender



Budgeting as “the application of Gender Mainstreaming in the budgetary process”. Furthermore, “it implies a gender-based stock-taking of the budgets, which includes a gender perspective on all levels of the budgetary process and redistributes the incomes and expenditures to promote equal opportunities for men and women” (Council of Europe 2003). It is apparent that Gender Budgeting –as well as the strategy of Gender Mainstreaming– is an integrative method, which allows for a systematic analysis of budgetary policy and the concrete budgets and statements of costs. The aim is to acquire direct and indirect positive and negative effects on gender relations –meaning different groups of women and men respectively– and thus providing a framework to the states’ mandate to achieve full gender equality<sup>4</sup>.

In doing so, Gender Budgeting is not linked to an increase or cutback in funds, and it is thus not an instrument to legitimate cost-saving, nor is it in any way an argument against specifically promoting women. This has to be emphasised clearly because these days budgets very often go hand-in-hand with cost-saving. Against this backdrop, it is obvious how rarely the sources of Gender Budgeting are mentioned, because revealing the invisible costs of a saving policy was the reason the strategy was developed. This gives a clear indication of the fact that the more Gender Budgeting is used by governments and administrations as an instrument, the more the strategy will lose its critical impact.

In addition, Gender Budgeting is increasingly discussed within the context of administrations’ modernisation strategies; there is an guideline on citizens’ needs now called the “customer/client”. In this logic, public funds are to be utilised in a more target-oriented and cost-efficient way. By doing so, Gender Budgeting is reduced to the aspect of budgetary expenditures and reaches only the micro-level. The broad framework of budgetary policy, like macro-economic matters on gender issues or the “side-effects” of privatisation of public goods, are not being addressed when it comes to implementing Gender Budgeting. This has almost nothing to do with the original critique of the models of the “mainstream” economy, where Gender Budgeting was primarily settled. The Austrian Advisory Council of Socio-political, Economic and Environmental Alternatives (BEIGEWUM) is

therefore speaking about the “danger of capturing and belittling” Gender Budgeting (BEIGEWUM, 2002, 18).

Since the implementation of Gender Budgeting has just begun, it is not clear yet which shape and scope Gender Budgeting will take as a strategy for gender equality policies in Germany in the future. On state (“Länder”) and communal level, the implementation of Gender Budgeting is proceeding. On federal level, last year the red-green government commissioned a feasibility study on the realisation of Gender Budgeting, which is scheduled to be published in the next few weeks. Besides the results, the actual implementation and design of the strategy will strongly depend on how the study’s recommendations will be accepted by the new government (a coalition of Social Democrats and Conservatives). Moreover, the question of whether NGOs will be lobbying for Gender Budgeting as a strategy for more gender equity will also come into play.

However, there is one example in Germany that is worth examining more closely. Berlin, as a “sub-country” within Germany, has been applying Gender Budgeting since 2002. Since the processes of the implementation of Gender Mainstreaming and Gender Budgeting started simultaneously in Berlin, and the first experiences and results are already visible, this paper will describe how such a process can work. It also highlights the constraints and shortcomings which are obvious, as well as how we can learn to make Gender Budgeting a strategy for achieving Gender Equality.

### **Gender Budgeting in Berlin**

Back in the 1990s, women politicians and lobbyists tried to include gender factors into budgetary politics in Berlin. However, it was only after the 2001 elections, when a Social Democratic and Socialist coalition government came into power, that Gender Budgeting became an official political matter. In the month before the elections politicians, lobbyists and an NGO (“Initiative for a Gender-just Budgeting in Berlin”) worked hard to pressure the political parties to take an interest in Gender Budgeting. An open letter, signed by more than 100 individuals and groups, requesting the implementation of Gender Budgeting on the Berlin level after the elections.

After the elections Gender Budgeting was indeed included into the coalition contract, and a few months later the new government passed a law implementing both Gender Mainstreaming and Gender Budgeting. This was a solid basis for the process to come, since it included concrete steps to be taken, fixed responsibilities and set a certain timeframe. A Gender Mainstreaming focal point was set up to coordinate the process and document and communicate the implementation of Gender Mainstreaming and Gender Budgeting. A website was launched which includes a wide range of information on Gender Mainstreaming and Gender Budgeting in general, as well as specific information on the Berlin implementation process. A high-level commission with executives from ministries, communal representatives and NGO representatives (including the NGO “Initiative for a Gender-just Budgeting in Berlin”) was set up as the institution in charge of making GM and Gender Budgeting work in Berlin.

From the very start, the commission was endowed with a working group on Gender Budgeting and another working group on gender disaggregated data.

Starting with a pilot phase in 2003, individual administrations started to implement Gender Budgeting by assessing sex-aggregated data in various fields of public expenditure. These included: libraries, adult education, education counselling, sports, arts, support of persons with disabilities and support for the elderly). The assessment was undertaken only in areas where per capita expenditures could be counted.

Although the selection of fields and the limitation to person-oriented expenditure is a constraint to the Gender Budgeting approach, some interesting conclusions could be drawn from the figures.

In the second report by the administration of the ministry executive on the 2003/2004 pilot phase, the results of the analyses are documented. They cannot be described in detail here, but the trends are worth mentioning. The promotion of sports (Lichtenberg) does rather benefit boys and men, the promotion of youth affairs does not show major disparities, but girls and young women are not adequately represented. There are, in fact, specific offers and locations for girls, but this is not reflected in the budget in the sense

of an additional expenditure for female users. This clearly shows that specific measures and projects for women or girls are not an additional expenditure; they only compensate for their weak representation in the mainstream offers in this field. We find quite similar facts in individual-related economic promotion: although two of 13 measures are only available for women, they are not adequately represented in the remaining ten areas of promotion. As a result, a slightly higher allocation of resources for men is emerging.

A resolution by Berlin's Senate in August 2004 secures the continuity of this process. All ministries of the State of Berlin and all of the 12 boroughs (Bezirke) were involved in using sex-disaggregated data in the course of preparing the 2006 budget. They carried out benefit analyses of selected products and titles. The council of mayors determined six products for the communal representatives: book borrowing in libraries, courses at adult education centres, fine arts promotion, general promotion of children and youth, integrative educational counselling and family counselling as well as individual counselling for disabled and ill people<sup>5</sup>.

The trend to analyse products in the so-called "soft" areas of policy is thus ongoing. From the beginning, the products were selected for two reasons. First, the administrations of the communal representatives have options open and are able to redistribute if necessary, and secondly, the question of feasibility was important because, for example, a gender-specific assessment of the promotion of institutions would be more complex and thereby costly and time-consuming.

## **Conclusion**

In Berlin, the process is quite geared to the question of feasibility so far. Because of the hesitant acceptance of Gender Budgeting in many administrations, this is a reasonable approach. First of all, the practicability and use of Gender Budgeting has to be proven. However, this approach does imply a twofold reduction. On the one hand, the Gender-disaggregated public expenditure incidence (Tool 3, see above) is represented as the sole method of Gender Budgeting, and on the other hand –as described above– the selection of areas is restricted. As we saw above, Gender Budgeting

offers an entire range of tools, highlighting topics like unpaid work, state income and shifting from analysis to setting goals and policymaking, which have been neglected in the Berlin process so far.

However, in the second report by the administration of ministry's the executive, more Gender Budgeting instruments are named, and the choice of the gender-disaggregated public expenditure incidence is labelled "a first pragmatic step"<sup>6</sup>. No suggestions for the extension of the tool-box have been made yet; however, the number of products that have to be analysed while preparing the new budgets has been extended from six to 55. Still, suggestions for recording not directly individual-related expenditures, which benefit citizens only indirectly because they accrue to institutions, are not mentioned. Interesting fields for Gender Budgeting like the construction and infrastructure sectors therefore remain untouched with respect to gender issues. Another shortcoming of the Berlin process is the absence of gender-specific objectives. Thus, the example of economic stimulation illustrates that merely recording the distribution of funds is not sufficient. Discussions are needed as to how equality goals could be achieved by stimulating the economy, and how this could be reflected in the distribution of funds. To fulfil an equality mission, an equal (50: 50) distribution of public funds is not enough to eliminate existing inequalities. Quantitative and qualitative indicators for the fulfilment of objectives have to be defined within the context of Gender Mainstreaming, and Gender Budgeting could be utilised as a complementary strategy, even to record long-term (re-)distribution.

Moreover, higher-ranking topics which are crucial for gender relations, like impacts of public budgeting on the Care Economy, the gender-specific impacts of privatisation or the state income (such as through increasing charges) have not been included in the implementation of Gender Budgeting so far.

The call for more citizen participation has only been seized sporadically, too. The communal representative Lichtenberg, which is leading the implementation process of Gender Budgeting in Berlin, has introduced an Internet-based procedure to prepare the budget which includes in the process citizen demands and interests. In Lichtenberg,

consequences were already drawn from the analysis of the sports budget. Because women more often exercise in halls, the public funds altogether benefit men to a greater extent, so in the next few years more will be invested in halls as opposed to open spaces.

In a nutshell: Berlin is the leading city in Germany, when it comes to implementing Gender Budgeting today. Many interesting facts and figures could be gathered to date, yet challenges remain. Gender Budgeting was methodologically limited to a beneficiary analysis, and it started with a strong “social bias”, whereas the other budgets such as construction and infrastructure remain gender-blind thus far. This shows that Gender Budgeting cannot be introduced within just a few years. Berlin is still the fastest government in Germany to implement Gender Budgeting; however, it will take years until Gender Budgeting is fully developed and integrated into administrative procedures as a normal part of the bureaucracy. However, other barriers are still to come. In September elections will be held in Berlin that might result in a different political coalition. As we all know, political changes are likely to hinder long-term change processes.

## Notes

1. This paper is a revised version of an article published together with Birgit Erbe (see Erbe/Frey 2006). I would like to take the opportunity to thank her for our fruitful cooperation.
2. The term gender is used in this article in a holistic way: It is not limited to women and men as social groups, but it reflects disparities within “men” and “women” which are important in many contexts when it comes to Gender Budgeting (for example, cultural/ethnic background, age and social class). I also see gender as a concept that is not limited to a dual idea of a society, but sees gender as a construction that offers far more than two genders. It is therefore crucial to reflect the possible impact of policies concerning the creation of new dual norms. I call this conception of gender “open” and “multiple” (see Frey 2003). Gender equality would consequently mean a state in which dual gender norms have stopped shaping people’s realities.
3. For a short introduction to the concept of the Care Economy see: [http://www.bridge.ids.ac.uk/gender\\_budgets\\_cd/3.1-care.htm](http://www.bridge.ids.ac.uk/gender_budgets_cd/3.1-care.htm) and Elson 1999.
4. In Germany, article three of the constitution makes gender equality binding. Since 1994, it gives state bodies a proactive role in achieving gender equality.
5. See: Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen 2004, p. 129.
6. Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen, 2004, p. 21.

## Bibliography

- BEIGEWUM (ed.): *Frauen macht Budgets. Staatsfinanzen aus Geschlechterperspektive*. Vienna (Mandelbaum), 2002.
- BUDLENDER, D.; SHARP, R.; ALLEN, K.: *How to do a Gender-Sensitive Budgets Analysis. Contemporary Research and Practice*. London, The Commonwealth Secretariat, 1998.
- BUDLENDER, Debbie; HEWITT, Guy: *Gender Budgets Make More Cents. Country Studies and Good Practice*. London, The Commonwealth Secretariat, 2002.
- COUNCIL OF EUROPE: *Second Meeting of the Informal Group of Experts on Gender Budgeting: Meeting Report (CDEG-GB (2003) 4)*, Strasbourg, 2003.
- COUNCIL OF EUROPE: *Guidelines on Gender Budgeting for the Member States of the Council of Europe*. Final Report of the Group of Specialists on Gender Budgeting (EG-S-GB (2005) rap fin), Strasbourg, 2005.
- ELSON, Diane: *Gender Budget Initiative, Background Papers*. Commonwealth Secretariat, London, 1999.
- ELSON, Diane: *Macroeconomics and Macroeconomics Policy from a Gender Perspective, Public Hearing of Study Commission? Globalisation of the World Economy-Challenges and Responses? Deutscher Bundestag*, 2002.
- ERBE, Birgit; FREY, Regina: "Gender Budgeting als Umsetzung von Gender Mainstreaming in der Haushaltspolitik? Zum Stand der Gender Budgeting Projekte in Deutschland" in LICHTENECKER, Ruperta; SALMHOFER, Gudrun (Hg.): 2005: *Gender Budgeting –Theorie und Praxis im internationalen Vergleich*. Studien zur Frauen- und Geschlechterforschung, Band 4. Vienna, pp. 181-198, 2006.
- HOFBAUER BALMORI, Helena: *Gender and Budgets. Overview Report*. Brighton, Institute of Development Studies, February 2003.
- KLOT, Jennifer; HOLVOET, Nathalie; VILLAGOMEZ, Elizabeth; JUDD, Karen (ed.): *Gender Budget Initiatives. Strategies, Concepts and Experiences*. New York, 2002.
- LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN, REFERAT FÜR STADTPLANUNG UND BAUORDNUNG (Hg.): *Münchner Bürgerbefragung 2000. Soziale Entwicklung und Lebenssituation der Münchner Bürgerinnen und Bürger –Kurzfassung*. Erstellt vom SIM Sozialwissenschaftliches Institut München, 2002. [http://www.muenchen.de/vip8/prod2/mde/\\_de/rubriken/Rathaus/75\\_plan/04\\_stadtentwicklung/05\\_grundlagen/muc\\_buergerbefragung/pdf/kurzfassung.pdf](http://www.muenchen.de/vip8/prod2/mde/_de/rubriken/Rathaus/75_plan/04_stadtentwicklung/05_grundlagen/muc_buergerbefragung/pdf/kurzfassung.pdf)
- SEN, Gita: *A Quick Guide to...Gender Mainstreaming in Finance* (Commonwealth Secretariat), 1999 (Source: [www.thecommonwealth.org/gender](http://www.thecommonwealth.org/gender)).
- SENATSWERWALTUNG FÜR WIRTSCHAFT, ARBEIT UND FRAUEN: *Gender Mainstreaming in der Berliner Politik und Verwaltung*, Berlin, 2004.

**Websites:**

Initiative for a gender just Budgeting in Berlin: [www.gender-budgets.de](http://www.gender-budgets.de)

Gender Responsive Budget Initiatives: [www.gender-budgets.org](http://www.gender-budgets.org)

Website of the Focal Point Gender Mainstreaming in Berlin:  
[www.berlin.de/gendermainstreaming](http://www.berlin.de/gendermainstreaming)



**Marc teòric i analític**



**LA ECONOMÍA DEL CUIDADO, LOS ESTÁNDARES DE VIDA  
Y LOS PRESUPUESTOS PÚBLICOS: UNA PERSPECTIVA ANALÍTICA**

Cristina Carrasco

*Universidad de Barcelona*



En esta ponencia se intenta poner en relación tres ideas surgidas fundamentalmente desde el feminismo y algunas, en particular, desde la economía feminista y que, a mi juicio, son esenciales para abordar los problemas socioeconómicos. Como es habitual en el desarrollo del pensamiento, estas ideas ni se han desarrollado conjuntamente ni tampoco lo han hecho de forma consecutiva o causal; sin embargo, mantienen un hilo conductor que guarda relación con la idea genérica de bienestar y sostenibilidad; en el sentido de calidad de vida o estándares de vida, como procesos armónicos con la naturaleza y entre humanas y humanos.

### **La economía del cuidado: “invisible pero necesaria”**

La primera idea, tal vez la más antigua, tiene que ver con la importancia del trabajo familiar doméstico y de cuidados en el sostenimiento de la vida humana y en el funcionamiento de los sistemas socioeconómicos. En los primeros debates sobre este tipo de trabajo se pretende hacer visible una actividad que la economía había mantenido oculta, negándole categoría económica, y que se reconozca como “trabajo” aunque con características distintas al trabajo de mercado. Los estudios sobre usos del tiempo respaldan la importancia del trabajo familiar doméstico, señalando la enorme cuantía de horas que dicha actividad requiere, destacando las tareas de cuidados como uno de los aspectos críticos, tanto por el tiempo y restricciones que exige en determinados momentos del ciclo vital, como por la dimensión afectiva relacional que implica, que hace difícil su total mercantilización o traspaso al sector público.

Desde la economía feminista, al mismo tiempo que se critican los modelos económicos por no integrar el trabajo familiar doméstico como parte constituyente de los sistemas económicos, se van desarrollando esquemas alternativos que dan cuenta del funcionamiento socioeconómico global, integrando la economía monetaria y la no monetaria (Carrasco, 1991; Carrasco, 2004; Elson, 1997a; Budlender y Sharp, 1998; Picchio, 2001; Himmelweit, 2002). Esquemas que configuran el sistema económico y que permiten analizar la estrecha relación que mantienen tres ámbitos básicos de la economía: el sector público, la producción mercantil privada y lo que

podríamos denominar el sector hogares; destacando la relevante participación del trabajo doméstico y de cuidados, no sólo en la reproducción de la fuerza de trabajo y en el bienestar de las personas, sino en la propia existencia de la economía de mercado.

El desarrollo de estas nuevas aproximaciones metodológicas permite denunciar y visibilizar las consecuencias del sesgo androcéntrico de los modelos económicos: una realidad que sólo refleja el mundo masculino se nos presenta con pretensiones de universalidad. En particular, aquí nos interesa destacar aspectos del empleo, la información estadística, las políticas públicas y los presupuestos públicos en relación al reconocimiento del trabajo doméstico y de cuidados.

Con respecto al primero, existe bastante elaboración teórica y empírica realizada desde el pensamiento feminista que pone de manifiesto las limitaciones de los estudios centrados en el empleo para dar cuenta de una realidad compleja que vive y subsiste con distintos tipos de trabajos relacionados entre sí. Nuevas líneas de investigación destacan la importancia de analizar el empleo y el trabajo familiar doméstico considerados en conjunto para obtener una visión más realista de la situación de las personas entre los distintos espacios sociales, lo cual colabora a la implementación de políticas sociales y de empleo que den respuestas más de acorde con la situación real. Además, considerar las distintas actividades en conjunto permite el análisis de las necesidades de trabajo requeridas por la sociedad para subsistir y reproducirse.

En cuanto a la información estadística, los problemas más relevantes de señalar a nuestro objeto son los relacionados con las estadísticas de trabajo. Es sabido que para la mayoría de encuestas y estadísticas laborales, el trabajo familiar doméstico y de cuidados ni es una actividad económicamente relevante, ni tiene el estatus de “trabajo”. De hecho, no existen estadísticas oficiales periódicas para medir el trabajo familiar doméstico (no existe ese trabajo oficialmente), aunque sí existen diversas estadísticas oficiales periódicas que recogen información del trabajo de mercado (seguramente la más relevante, la Encuesta de Población Activa, EPA). Los datos estadísticos recogidos sólo corresponden a la actividad

mercantil de las personas, las tasas e indicadores reflejan y miden exclusivamente lo que sucede en el trabajo de mercado y las categorías mantienen el mismo sesgo de género. Ante esta situación, se han elaborado algunas propuestas metodológicas alternativas que permiten recoger información de los distintos trabajos que realizan hombres y mujeres. Esta nueva perspectiva ha permitido también el desarrollo de nuevas categorías, índices e indicadores sociales y de trabajo; el análisis de las estrategias familiares de subsistencia y reproducción, y el estudio de la gestión y organización de los tiempos de trabajo y de vida (Carrasco y Mayordomo, 1999; 2000; Carrasco et al., 2004).

Por otra parte, también son bastante conocidas las críticas a la Contabilidad Nacional por no incluir en sus cuentas y sus indicadores el trabajo no remunerado. Sin embargo, el sesgo estadístico va mucho más allá de la exclusión del trabajo familiar doméstico del Producto Nacional Bruto. Incluso, aún hoy, todavía existe información que no se presenta desagregada por sexo, lo cual, por supuesto, impide cualquier análisis posterior diferenciado entre mujeres y hombres.

Otra consecuencia de los modelos económicos con sesgo de género será que en la elaboración e implementación de políticas públicas sólo se considerarán los efectos en el lado visible de la economía, el mercantil, olvidando u ocultando los efectos que puedan tener en la economía del cuidado no mercantil (invisible). Esto implica un riesgo: si no se tienen en cuenta todos los posibles resultados de la aplicación de la política considerando las interdependencias entre ambas economías, podría producirse algún tipo de ineficiencia o resultado no deseado, del cual ni siquiera se tendría información.

Pero, además, existe un segundo problema relacionado con el anterior. Mujeres y hombres –como grupos de personas– se sitúan en distintos ámbitos de la economía: el no monetario y el monetario, asumiendo cada uno de ellos roles sociales específicos. Esto significa que las personas, de acuerdo con su género, tienen restricciones y condicionamientos sociales diferentes. De aquí que, si no se tiene en cuenta el distinto lugar que ocupan mujeres y hombres en nuestras sociedades, si se ignoran los roles diferenciados y las

responsabilidades y capacidades socialmente determinadas para ambos géneros, entonces es posible que una política aparentemente neutral pueda tener consecuencias distintas para cada uno de ellos (Himmelweit, 2002; Picchio, 2001; Budlender y Sharp, 1998; Elson, 1998, 2003 y UNIFEM, 2000).

Es en este sentido que las políticas ni siquiera pueden considerarse neutrales, sino, más bien, “ciegas al sexo” (Elson, 1997a). Ahora bien, estos distintos efectos de las políticas no sólo son diferentes para ambos sexos, sino que están estructurados de tal manera que mantienen a las mujeres en una situación de desigualdad social en relación a los hombres: como grupo de población disfrutan de menos recursos, menores posibilidades de decisión sobre su vida y menor poder social y político.

De aquí la urgencia en continuar el desarrollo del análisis macroeconómico desde una perspectiva más realista. Para ello es importante tener presente que las relaciones patriarcales juegan un papel central en la división del trabajo, la distribución del empleo, el cuidado de la vida, los ingresos monetarios y la riqueza, con consecuencias diferentes para mujeres y hombres; que el coste de reproducir la fuerza de trabajo y de cuidar y mantener la vida humana permanecerá invisible mientras el trabajo no remunerado no se valore y no se incluya en los procesos económicos.

La implementación de una política exige tener en cuenta la visión completa de la realidad social y económica para analizar todos sus efectos. Si sólo se consideran los costes del sector monetario y no los recursos del hogar (que no tienen precio de mercado) podría darse una ineficiencia en el uso de los recursos. Pero, también ignorar la economía no monetaria del cuidado y las transferencias entre los distintos ámbitos de la economía, lleva a creer que todo el tiempo no dedicado al mercado es un recurso siempre disponible sin coste alguno, lo cual, como se advirtió más arriba, es un peligro de deterioro humano. En cualquier caso, es absolutamente indispensable considerar que “el cuidado es un input vital para el resto de la economía” (Himmelweit, 2002).

En definitiva, la constatación de los fuertes sesgos del análisis económico y de la consecución del beneficio como prioridad central; orienta



nuestra reflexión sobre dos pilares fundamentales. Por una parte, la idea de que el objetivo socio-económico-político fundamental de una sociedad debiera centrarse en los estándares de vida de la población, es decir, en el logro de la mayor calidad de vida posible y realizable para todas las personas y no en las ganancias económicas privadas; y, por otra, que para avanzar hacia dicho objetivo, los presupuestos con sensibilidad de género se nos ofrecen como una poderosa herramienta político-económica con profundas implicaciones, no sólo en términos de equidad sino también –y, sobre todo, a nuestro objeto– en el logro de mejores niveles de vida generalizados.

### **Los presupuestos públicos sensibles al género**

La segunda idea tiene que ver con los llamados presupuestos públicos sensibles al género. Dedicaré sólo unas líneas a esta idea porque precisamente es el tema central de otra de las ponencias que se presentan en este seminario.

Los llamados presupuestos con sensibilidad de género se han desarrollado en las últimas dos décadas como un instrumento político económico cuyo objetivo sería la equidad y la eficiencia social (Sharp y Broomhill, 1990; Elson, 1997b, 1998; Budlender y Sharp, 1998; Himmelweit, 1998; Sharp, 1999). Se trata, en lo fundamental, de elaborar el presupuesto público y las políticas públicas teniendo en cuenta que mujeres y hombres ocupamos espacios y roles distintos en la sociedad, con capacidades y responsabilidades diferentes y, por tanto, cualquier política pública aparentemente neutra, probablemente tendrá efectos diferenciados sobre cada sexo. Un presupuesto público que no considere el trabajo y el cuidado no remunerado no permite analizar y comprender el impacto real que tiene su implementación en los distintos sectores de la economía y, en particular, en el trabajo de las mujeres. Al marginalizar las tareas de cuidados del análisis de las políticas públicas, las personas que las realizan se enfrentan casi en solitario a mayores riesgos de problemas laborales, pobreza, dinero, tiempo, etc. De aquí que un presupuesto con perspectiva de género considere la economía mercantil y la no mercantil, con especial atención en

el trabajo no remunerado de cuidados. Así, el presupuesto se elabora analizando los posibles efectos en los distintos sectores de la economía y no sólo en el sector mercantil/público, como es habitual.

Ahora bien, en la idea original de los presupuestos con perspectiva de género se plantea como objetivo la equidad de género además de la eficiencia económica. Plantear como objetivo la equidad de género parece necesario pero no suficiente. Creemos que hay que trascender la idea de equidad para ir a un objetivo social más general: los niveles de vida o estándares de vida de toda la población. Y esta es precisamente la tercera idea que queríamos plantear.

### **Los estándares de vida como objetivo social**

El análisis sistémico global propuesto desde la economía feminista ha permitido desentrañar una contradicción social que va más allá de la clásica entre salarios y beneficio. Cuando sólo se considera el sector mercantil de la economía, la tensión básica se manifiesta entre el capital y los/as trabajadores/as, entre beneficio y salarios. Pero si se tiene en cuenta el sistema social global, considerar las condiciones de vida y trabajo exclusivamente de las personas que participan en el trabajo mercantil, es una visión estrecha que no permite dar respuesta al problema social de subsistencia y bienestar. Ampliar la visión del funcionamiento social y económico permite plantear como tema central los estándares de vida de toda la población y no sólo de la llamada “población activa”. En este sentido, el salario es un elemento que participa en el bienestar de las personas, pero no es el único; además de servicios ofrecidos por el sector público, el trabajo familiar doméstico y de cuidados se nos presenta como un aspecto absolutamente determinante de la calidad de vida de la población. En consecuencia, la contradicción social fundamental se desplaza del par salarios/beneficio para situarse en una tensión más amplia y profunda: entre estándares de vida de toda la población y beneficio (Picchio, 2001).

Al ser esta idea más nueva que las anteriores, creo que es conveniente dedicarle más espacio. Así, a continuación, se comienza por comentar la

idea de bienestar, después se realizan algunas reflexiones en torno al concepto de necesidades humanas y su relación con el bienestar, en tercer lugar se amplía esta visión ofreciendo una perspectiva feminista de los estándares de vida y, por último, se incorpora la participación pública en la consecución de dichos estándares de vida.

### ***Bienestar y crecimiento económico: una falsa identidad***

Los modelos utilizados desde la economía oficial y, en particular, aquellos elaborados desde la economía neoclásica, han propiciado que los estándares de vida se hayan identificado con una “cesta de bienes”. Las estrechas fronteras definidas por la economía –donde sólo se considera como económico el mundo mercantil– han reducido la idea de estándares de vida a la posibilidad de poder acceder a determinados conjuntos de bienes y servicios ofrecidos en la economía monetaria. Esta idea también se refleja en los indicadores económicos más habituales. Tanto el PIB como la renta *per cápita* son indicadores no sólo informativos, sino también normativos. Se entiende que el crecimiento económico (incremento del PIB) es “bueno” en sí mismo, que es un objetivo a perseguir. Con lo cual se está otorgando una dimensión valorativa a algo que en principio no tiene porqué tenerla<sup>2</sup>. En consecuencia, es habitual que el PIB se utilice como indicador de bienestar y no sólo como indicador de producción.

En esta misma línea, los estudios comparativos entre países o regiones sobre desigualdad, desarrollo, pobreza o crecimiento, también se han realizado utilizando indicadores monetarios, básicamente, el PIB y la renta *per cápita*. Así, las personas, los países o las regiones quedan clasificadas según este criterio unidimensional (de renta o gasto monetario), haciendo abstracción de todos los aspectos no monetarios que también contribuyen a las condiciones de vida de las personas<sup>3</sup> y olvidando características o condiciones específicas propias de cada entorno. En definitiva, se está suponiendo que el crecimiento (en términos de PIB) de un país o nación representa un incremento continuado del bienestar de su población, entendido como mejoras en alimentación, salud, educación, esperanza de vida, menor mortalidad infantil y disfrute de más tiempo libre y de ocio.

Íntimamente relacionado con la idea de estándares de vida se nos presenta el tema de las necesidades humanas: parecería sensato admitir que la mayor posibilidad de conseguir mejores estándares de vida estaría directamente relacionado con la mayor posibilidad de satisfacer determinadas necesidades humanas. Sin embargo, la discusión sobre las necesidades humanas nunca ha sido abordada por la economía neoclásica, que se ha limitado a hablar de preferencias, deseos y demandas, presuponiendo dados los gustos de las y los consumidores<sup>4</sup>. De esta manera, el tema del bienestar humano quedaría planteado en términos de preferencias reveladas monetariamente en el mercado. Esta forma de abordar el problema le ha permitido a la economía neoclásica identificar el aumento del consumo con el aumento del bienestar, es decir, relacionar riqueza y bienestar.

La aproximación neoclásica a la idea de bienestar y a la de necesidades humanas ha sido cuestionada desde diversas perspectivas. Las críticas más significativas al concepto de bienestar hacen referencia: a la necesaria correlación entre bienestar y consumo de bienes de mercado, a la identificación de crecimiento económico con desarrollo humano, a la supuesta relación entre renta nacional y equidad social y a los problemas ecológicos de sostenibilidad que genera un crecimiento indiscriminado<sup>5</sup>. El argumento básico de la crítica es que si consumo y bienestar fuesen de la mano, no se entendería “el fracaso del desarrollo convencional que debería conseguir la erradicación de la pobreza material, la calidad ambiental y el bienestar social” (Jackson y Marks, 1996: 72).

La idea de necesidad como un simple deseo o preferencia subjetiva tasable en el mercado también ha suscitado un amplio abanico de críticas junto a un profundo debate sobre cómo abordar el concepto de necesidad<sup>6</sup>. Por una parte, se plantea que existiría una serie de aspectos como el cariño, las relaciones, la creatividad, la libertad, etc., que no pasan por el mercado y ninguna persona sensata se atrevería a afirmar que no son necesidades humanas. Y, por otra, que las necesidades humanas deberían analizarse no como algo subjetivo dependiente de las preferencias individuales, sino como elementos fundamentales, identificables y posiblemente universales, característicos de la existencia humana.

### ***Sobre las necesidades humanas: algunas reflexiones***

Desde los trabajos más pioneros de Maslow, diversos autores han desarrollado formas de caracterización de las necesidades humanas (Sen, 1987, 1996; Doyal y Gough, 1994; Max-Neef, 1994). En cualquier caso, el debate sigue abierto. No pretendemos, naturalmente, abordar en este espacio el tema de las necesidades humanas desde las distintas dimensiones en que se está discutiendo. La bibliografía es amplísima y la temática ha trascendido los ámbitos más tradicionales de la filosofía y la psicología para convertirse también en tema central de la economía, la política y la sociología. Aquí sólo nos interesa comentar algunos aspectos que son relevantes a nuestro objeto y conectan con la idea de “estándares de vida” y la intervención pública que vamos a manejar en este estudio. En particular, nos interesa llegar a lo que podríamos designar “la perspectiva feminista de los estándares de vida”, destacando dos aspectos específicos de la dimensión política de esta nueva mirada: por una parte, la estrecha relación entre estándares de vida y cuidados realizados desde los hogares y, por otra, la responsabilidad de la Administración Pública con los estándares de vida de la población, considerando de manera explícita los trabajos de cuidados no remunerados. Para ello nos detendremos primero en dos autores: Amartya Sen y Max-Neef.

Amartya Sen (1987, 1996) critica la literatura sobre desigualdades económicas analizadas exclusivamente en términos de renta monetaria, y desarrolla un enfoque alternativo para analizar el bienestar y los estándares de vida, basado en lo que él denomina capacidades y funcionamientos. El autor parte de la idea de que vivir puede considerarse como algo que consiste en un conjunto de “funcionamientos” interrelacionados: estar bien alimentada/o, evitar la mortalidad prematura, participar en la vida de la comunidad, etc., y las capacidades serían las diferentes combinaciones de funcionamientos que una persona puede conseguir, las oportunidades que tiene para obtener bienestar. “*Los funcionamientos* representan partes del estado de una persona: en particular, las cosas que logra hacer o ser al vivir. *La capacidad* de una persona refleja combinaciones que ésta puede lograr, entre las cuales puede elegir una colección” (Sen, 1996: 56). La idea

entonces es que debemos centrarnos en la libertad o capacidad real que tienen las personas para desarrollar estados positivos de vida, como estar bien alimentadas, tener buena salud, o participar activamente en la vida política. El autor está planteando que la calidad de vida debe evaluarse en términos de la capacidad para lograr funcionamientos valiosos y no en el consumo o la renta monetaria de las personas. Ahora bien, Sen considera su perspectiva como un marco general normativo y, por tanto, no propone una lista de las capacidades o funcionamientos que podrían considerarse más relevantes<sup>7</sup>.

Por su parte, el trabajo de Max-Neef (1994) se basa en un proyecto de colaboración internacional sobre “desarrollo a escala humana”. A diferencia de Sen, este autor propone explícitamente una lista de necesidades humanas. Max-Neef comienza por establecer una diferencia entre necesidades y satisfactores: las primeras serían universales y los satisfactores –como medios para satisfacer las necesidades– serían culturales. “Los satisfactores serían lo histórico de las necesidades y los bienes económicos su materialización”<sup>8</sup>; aunque los satisfactores incluyen mucho más que los bienes económicos: formas de organización, estructuras políticas, prácticas sociales, valores, normas, espacios, etc.

El autor identifica como necesidades fundamentales las de subsistencia, protección, afectividad, comprensión y conocimiento, ocio, creatividad, identidad, participación y libertad; que operarían en las cuatro categorías existenciales de ser, tener, hacer e interactuar. Son necesidades que tienen que ver con el cuerpo, con los sentimientos y con la mente de manera integrada, es decir, cada necesidad aparece claramente interrelacionada con las demás. El autor ve las necesidades señaladas sin jerarquía entre ellas, lo que le permite captar a los seres humanos en su totalidad, sin parcelaciones. “Una política de desarrollo orientada hacia la satisfacción de las necesidades humanas, entendidas en el sentido amplio que aquí le hemos dado, trasciende la racionalidad económica convencional porque compromete al ser humano en su totalidad” (Max-Neef, 1994: 49). Los satisfactores también funcionan de forma integrada; así, un mismo satisfactor puede contribuir a más de una necesidad simultáneamente. Por ejemplo, el consumo de alimentos puede satisfacer,

además de la necesidad de subsistencia, alguna otra como la de ocio o de afectividad.

Un aspecto importante para el feminismo es la doble dimensión de carencia y potencia que Max-Neef da a las necesidades<sup>9</sup>. Comprendidas en un sentido amplio, sin limitarlas a la única función de subsistencia, las necesidades expresan la tensión constante entre carencia y potencia característica de los seres humanos. “Concebir las necesidades tan solo como carencia implica restringir su espectro a lo puramente fisiológico, que es precisamente el ámbito en que una necesidad asume con mayor fuerza y claridad la sensación de falta de algo. Sin embargo, en la medida en que las necesidades comprometen, motivan y movilizan a las personas, son también potencialidad y, más aún, pueden llegar a ser recursos” (Max-Neef, 1994: 49-50).

De esta manera, el autor acepta las necesidades de los seres humanos, dándoles un lugar en el ámbito socio-simbólico y asignándoles un papel en el juego de interrelaciones entre la vida biológica y la vida cultural. Las necesidades entonces se viven y satisfacen de manera continua y renovada de acuerdo con las características y condiciones del ciclo vital. Se trata de un proceso dialéctico que constituye un movimiento incesante. Esta idea de que las necesidades se satisfacen continuamente y no se “superan” es esencial en la crítica del pensamiento feminista a la ideología patriarcal y, en particular, en la crítica al *homo economicus* como personaje sin necesidades o “necesidades superadas”, realizada desde la economía feminista (Bosch, Carrasco y Grau, 2005).

### ***Una dimensión más amplia de los estándares de vida: la perspectiva feminista<sup>10</sup>***

La concepción de las necesidades humanas de estos autores conecta directamente con la idea de calidad de vida. En este sentido, la calidad de vida que pueda lograr una persona dependerá de las posibilidades que tenga de satisfacer sus necesidades básicas. Calidad de vida o estándares de vida<sup>11</sup> se entienden entonces como un proceso dinámico de satisfacción de necesidades en continua adaptación de las identidades individuales y

las relaciones sociales. Como un proceso continuo de expansión de lo que una persona puede ser o hacer (por ejemplo, estar saludable o participar en la vida comunitaria).

Ahora bien, desde una perspectiva feminista se plantea una dimensión de los estándares de vida, que incluye aspectos fundamentales para que la vida se desarrolle en términos de humanidad. La idea de estándares de vida se entiende como un proceso complejo, que además de la satisfacción de las necesidades biológicas y sociales, incorpora como aspecto central, la satisfacción de las necesidades emocionales y afectivas. Estas últimas se desarrollan básicamente en el ámbito del hogar y cuentan con muy malos sustitutos en el ámbito monetario. Desde esta perspectiva, el desarrollo de estándares de vida es un proceso que debe ser continuamente reconstruido, que requiere de recursos materiales pero también de contextos y relaciones de cuidado y afecto, proporcionadas éstas en gran medida por el trabajo no remunerado realizado en los hogares. Así, la experiencia femenina en el cuidado de los cuerpos y las emociones se nos presenta como un aspecto determinante y fundamental en el análisis de los estándares de vida.

Esto no significa que mujeres y hombres tengan procesos de desarrollo humano diferenciados y, por tanto, necesidades humanas básicas distintas. Si se plantea como objetivo social y político la idea de estándares de vida para todas y todos, las elaboraciones y listados realizados por los autores reseñados son válidos tanto para mujeres como para hombres. Ahora bien, la forma en que se realiza la satisfacción de las distintas necesidades y la aportación de cada persona a ello asumen características distintas de acuerdo al sexo/género.

Históricamente, las mujeres han sido las responsables últimas del cuidado de la vida en el espacio privado-doméstico. Han tratado diariamente con la vulnerabilidad de los cuerpos y las emociones de las personas adultas, incluyendo naturalmente a los hombres adultos. Han realizado actividades amorosas y cuidadoras permitiendo que la vida continuara en condiciones de humanidad. Además se han responsabilizado de la necesaria creación y recreación de la vida de las nuevas generaciones de niñas y niños. Para que



esta nueva vida también fuese sostenible y continuara de forma humana, las mujeres (fundamentalmente) han dedicado –además de trabajo material– energías amorosas y cuidadoras de forma gratuita. Y estos procesos, a través de su propio quehacer, se recrean y reproducen continuamente (Bosch, Carrasco y Grau, 2005).

La tradicional división por sexo del trabajo se ha traducido en el rol diferenciado que tienen mujeres y hombres en el complejo proceso de desarrollo de la vida cotidiana; proceso que tiene que ver con el mantenimiento de los cuerpos, de las identidades, de las relaciones personales, de los afectos. La visibilidad del trabajo familiar doméstico y su importante contribución a los estándares de vida, no sólo pone de manifiesto la situación social de desventaja que se encuentran las mujeres por realizar una actividad no valorada, sino que también y –a nuestro objeto, más relevante– revela la fragilidad y vulnerabilidad oculta o disimulada de los hombres como sujetos sociales dominantes, que habitualmente requieren de una enorme cantidad de trabajo, cuidados y afectos. “El espacio donde las mujeres reparan, o hacen de amortiguador, de todas las heridas, los desgastes y sufrimientos que genera el mundo masculino es el hogar, o sus extensiones. En dicho espacio se trasvasa el flujo de afectos y cuidados de las mujeres a los hombres, de tal manera que permite a éstos recuperarse para continuar cotidianamente con su forma de vida y de relación. Sin lugar a dudas que sin ese trasvase la forma de vida de los hombres sería insostenible; no sería humana o, más bien, ni siquiera “sería” (Bosch, Carrasco y Grau, 2005).

En definitiva, aunque se acepte que las necesidades humanas básicas no difieren entre mujeres y hombres y, por tanto, se puede utilizar el enfoque de las capacidades o necesidades para el análisis social y de las políticas públicas, la perspectiva feminista que pone el énfasis en la experiencia y práctica específicas femenina en el trabajo de cuidados, nos sugiere la importancia de incorporar elementos que lo señalen de forma explícita.

A este respecto, Ingrid Robeyns (2003) analiza las ventajas y limitaciones del análisis de Sen y propone, siguiendo su enfoque, un

conjunto distinto de capacidades que tiene en cuenta la diferente posición de mujeres y hombres en la sociedad. Varias de las 14 capacidades que propone Robeyns son análogas a las elaboradas por otros autores (Sen entre ellos). Sin embargo, la nueva propuesta incorpora algunas específicas que recuperan la experiencia de las mujeres. Por ejemplo, “*Trabajo doméstico y de cuidados: estar en condiciones de hacerse responsable y cuidar niños y niñas y personas adultas*”, o “*Autonomía de tiempo: estar en condiciones de decidir sobre la organización y distribución del propio tiempo*” (Robeyns, 2003: 72). Estas capacidades están expresando que los trabajos de cuidados, o la distribución del tiempo de trabajo y ocio, son aspectos fundamentales relacionados con las desigualdades de sexo/género. Pero, también, que son capacidades que requieren tiempo y trabajo para desarrollarlas y mantenerlas.

### ***Las necesidades humanas y la participación pública***

El concepto de “necesidad” aquí trabajado está muy alejado del concepto de necesidad/deseo individual del hombre económico. En particular, la idea de necesidad de Max-Neef como potencia y no exclusivamente como carencia, nos permite alejarnos de una relación directa entre necesidad y escasez o necesidad y pobreza. Así como la necesidad se nos presenta como un elemento universal, la escasez y la pobreza no lo son. La escasez y la pobreza son relaciones entre las personas, son estados sociales que aparecen por estructuras de poder que llevan a que algunos grupos sociales se apropien de determinados bienes para su consumo o prestigio social.

De aquí la necesaria intervención pública para la satisfacción de las necesidades en nuestras sociedades actuales. Las necesidades entendidas como una cuestión social y participativa –y la forma y posibilidades de satisfacerlas– debieran pasar a ocupar entonces el lugar central de la política. “En función de la estructura política que se construya tendremos el lugar que las necesidades ocupen en los objetivos sociales, desde un espacio *residual*, relegadas siempre y en todo lugar al funcionamiento del mercado y maquilladas vergonzosamente en aquellos

puntos donde la asignación no ha funcionado de forma evidente (y cruel), a un espacio *central* institucional redistributivo que ponga siempre por delante los valores de uso a los valores de cambio-signo. El primer modelo significa la *negación de lo social*, el segundo la constitución de una sociedad solidaria” (Alonso, 1999: 140).

La perspectiva feminista de los estándares de vida, que visibiliza y sitúa los trabajos de cuidados como elemento central del desarrollo humano, va mucho más allá de la idea de igualdad de oportunidades, ya que permite plantear las responsabilidades reproductivas como un tema social y político de primer orden, y no como un aspecto privado (de responsabilidad femenina). Por tanto, se trata de un asunto que para su desarrollo requiere una negociación política explícita entre instituciones públicas y privadas, hombres y mujeres (Addabbo, Lanzi y Picchio, 2003).

La dimensión política de los estándares de vida se manifestará entonces en la forma en que la sociedad se organice y determine para el acceso a los recursos y la distribución de la riqueza entre los distintos grupos sociales. La institución pública debería colaborar a crear las condiciones para que las personas puedan satisfacer sus necesidades en condiciones de humanidad. Como, también, reconocer que el trabajo doméstico y de cuidados forma parte de la organización profunda de las condiciones de vida, que interactúa con los servicios públicos y los bienes de mercado posibilitando el desarrollo de la vida en condiciones de humanidad. Se trata, por tanto, de otorgar a dicha actividad un lugar central en los procesos sociales; de realizar un cambio profundo de prioridades, una inversión de valores que se aleja del objetivo del beneficio para centrarse en las condiciones de vida de las personas.

## **Recapitulando**

En definitiva, si hacemos ahora el esfuerzo de relacionar las tres ideas, se trata, en primer lugar, de trascender la idea de “igualdad” –ya que corre el riesgo de quedarse en una conquista sin consecuencias al no asegurar un cambio profundo de modelo social– e ir hacia una idea mucho más compleja de bienestar y sostenibilidad. Aceptar la relación con lo real

y con los problemas inmediatos no debería significar renunciar a orientarnos en una dirección más a largo plazo, que puede estar representando una verdadera ruptura del modelo patriarcal capitalista en el que estamos atrapadas.

En segundo lugar, para avanzar hacia este objetivo, los presupuestos con perspectiva de género se nos presentan como un instrumento poderoso, como una forma clara de poner en relación al sector público con el bienestar de las personas, como una forma de entender que el sostenimiento de la vida humana no es un asunto privado del cual tengan que responsabilizarse las mujeres, sino que es un tema social y político. Plantear dichos presupuestos desde esta perspectiva no es asunto fácil, pero creemos que el esfuerzo es absolutamente necesario.

Finalmente, los presupuestos con perspectiva de género, al estar elaborados teniendo en cuenta tanto la economía monetaria como la no monetaria, están estrechamente relacionados con el trabajo de cuidados no remunerado; que a su vez, es uno de los aspectos determinantes del sostenimiento de la vida humana entendido como un proceso ligado a la consecución de los mayores estándares de vida posibles para la población.

De esta manera se cierra el círculo de las tres ideas que interesaba poner en relación: estándares de vida relacionados con el sostenimiento de la vida humana como objetivo central, presupuestos con perspectiva de género como instrumento y trabajo de cuidados no remunerado a tener en cuenta como aspecto básico del cuidado de la vida.

Ahora bien, todas estas ideas son relativamente nuevas –al menos desde la perspectiva aquí planteada– y están en proceso de elaboración, discusión y reflexión tanto desde el feminismo como desde otras corrientes de pensamiento afines. De aquí que puede resultar un tanto arriesgado –y también pretencioso– el intento de manejarlas en conjunto. En cualquier caso, a pesar de los problemas y debilidades que pueda tener esta propuesta, creemos que es necesario comenzar la andadura ya que permite vislumbrar nuevos caminos de investigación más prometedores para avanzar hacia el objetivo planteado.

## Notas

1. La primera bibliografía sobre el tema se puede consultar en Borderías y Carrasco, 1994. Para bibliografía posterior consultar Carrasco et al., 2004 y Mayordomo, 2002.
2. Las críticas más relevantes al crecimiento económico han venido del campo de la ecología. La bibliografía es amplísima. Entre otros se puede consultar Daly, 1991; Roca, 1997; Naredo, 1987; 1999; Martínez Alier y Roca, 2001; Tello, 2005.
3. Diversos autores han analizado la importancia social de diversos tipos de intercambio que existen más allá de los puramente monetarios. Ver Boulding, 1976; Martínez-Veiga, 1990.
4. Ver Jackson y Marcs, 1996.
5. La bibliografía es extensa, se puede citar como más relevantes a Nordhaus y Tobin, 1972; Daly y Cobb, 1993; Max-Neef, 1994; Jackson y Marks, 1996; Roca, 1997; Naredo, 1987; 1999.
6. También en este campo la bibliografía es extensa. Podemos citar como más relevantes diversos textos de Sen, 1987, 1996; Doyal y Gough, 1994; Max-Neef, 1994. La crítica al concepto de necesidad se puede ver en Alonso, 1995, 1999).
7. No es nuestro objeto profundizar en estos aspectos de la aproximación de Sen. En este sentido se puede consultar, entre otros muchos, el volumen 9 (números 2 y 3) de la revista *Feminist Economics* dedicado a Amartya Sen; en particular, los artículos de Ingrid Robeyns y Vegard Iversen.
8. Max-Neef, 1994: 53. La cursiva es del autor.
9. Aspectos interesantes de los planteamientos Max-Neef para el feminismo están tratados en Bosch, Carrasco y Grau, 2004.
10. Este apartado recoge reflexiones conjuntas con Anna Bosch y Elena Grau.
11. Calidad de vida y estándares de vida no son exactamente sinónimos. A veces se ha propuesto no utilizar el término de estándares de vida ya que la economía lo ha subordinado a un significado económico limitado, y usar en su lugar el de calidad de vida. Aquí no haremos diferenciación, aunque por supuesto el problema es mucho más que semántico.

## Bibliografía

- ADDABO, Tindara; LANZI, D.; PICCHIO, Antonella: "On Sustainable Human Development: Gender Auditing in a Capability Approach", Third International Conference on the Capability Approach, Pavia, 2003.
- ALONSO, Luis Enrique: "Necesidades, desigualdad y democracia: la polémica sobre la gobernabilidad en el Estado del bienestar keynesiano" en AA.VV.: *Desigualdad y pobreza hoy*. Madrid, Talasa, 1995.
- BORDERÍAS, Cristina; CARRASCO, Cristina: "Introducción" en BORDERÍAS, Cristina; CARRASCO, Cristina; ALEMANY, Carmen: *Las mujeres y el trabajo. Rupturas conceptuales*. Barcelona Madrid, Fuhem-Icaria, 1994.

- BOSCH, Anna; CARRASCO, Cristina; GRAU, Elena: "Verde que te quiero violeta. Encuentros y desencuentros entre feminismo y ecologismo" en TELLO, Enric: *La historia cuenta*. Barcelona, El Viejo Topo, 2005.
- BOULDING, Kenneth Ewart: *La economía del amor y del temor*. Madrid, Alianza Editorial, 1976 (e.o.1973).
- BUDLENDER, Debbie; SHARP, Rhonda; KERRI, Allen: *How to Do A Gender-Sensitive Budget Analysis: Contemporary Research and Practice*. London, Commonwealth Secretariat, 1998.
- CARRASCO, Cristina: *El trabajo doméstico. Un análisis económico*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Colección Tesis Doctorales, 1991.
- CARRASCO, Cristina et al.: *Trabajo con mirada de mujer*. Madrid, Consejo Económico y Social, 2004.
- CARRASCO, Cristina; MAYORDOMO, Maribel: "Tiempos, trabajos y organización social: reflexiones en torno al mercado laboral femenino" en CARRASCO, Cristina (ed.): *Mujeres y economía. Nuevas perspectivas para nuevos y viejos problemas*. Barcelona, Icaria editorial, 1999.
- CARRASCO, Cristina; MAYORDOMO, Maribel: "Los modelos y estadísticas de empleo como construcción social: la encuesta de población activa y el sesgo de género", *Política y Sociedad*, n. 34, 2000.
- DALY, Herman: "Criterios operativos para el desarrollo sostenible", *Debats*, n. 35/36, 1991.
- DALY, Herman; COBB, John: *Para el bien común*. México, Fondo de Cultura Económica, 1993 (e.o.1989).
- DOYAL, Len; GOUGH, Ian: *Teoría de las necesidades humanas*. Barcelona Madrid, Icaria-Fuhem, 1994 (e.o. 1991).
- ELSON, Diane: *Gender-Neutral, Gender-Blind, or Gender-Sensitive Budget?: Changing The Conceptual Framework to Include Women's Empowerment and The Economy of Care*, Preparatory Country Mission to Integrate Gender into National Budgetary Policies and Procedure. London, Commonwealth Secretariat, 1997a.
- ELSON, Diane: *Integrating Gender Issues into National Budgetary Policies and Procedures within The Context of Economic Reform: Some Policy Options*, Preparatory Country Mission to Integrate Gender into National Budgetary Policies and Procedure, London, Commonwealth Secretariat, 1997b.
- ELSON, Diane: "Integrating Gender Issues into National Budgetary Policies and Procedures: Some Policy Options", *Journal of International Development*, November-December (10), p. 929-941, 1998.
- ELSON, Diane: "Iniciativas de presupuestos sensibles al género: dimensiones claves y ejemplos prácticos" en DE VILLOTA, Paloma (ed.): *Economía y Género*. Barcelona, Icaria editorial, 2003.
- HIMMELWEIT, Susan: "The Need for Gender Impact Analysis" en ROBINSON, Sarah (ed.) *op. cit.*, 1998.

- HIMMELWEIT, Susan: "Making Visible the Hidden Economy: The Case for Gender-Impact Analysis of Economic Policy", *Feminist Economics*, 8 (1), 2002.
- JACKSON, Tim; MARCS, Nic: "Consumo, bienestar sostenible y necesidades humanas", *Ecología Política*, n. 12, 1996.
- MARTÍNEZ, Alier; JOAN i ROCA, Jordi: *Economía ecológica y política ambiental*. México, Fondo de Cultura Económica, 2001.
- MARTÍNEZ-VEIGA, Ubaldo: *Antropología económica: conceptos, teorías, debates*. Barcelona, Icaria editorial, 1990.
- MAX-NEEF, Manfred: *Desarrollo a escala humana*. Barcelona, Icaria editorial, 1994.
- MAYORDOMO, Maribel: Mujeres, trabajos y economía laboral. Una propuesta alternativa para analizar el mundo del trabajo. Tesis doctoral, (publicado por el CTESC, 2004), 2002.
- NAREDO, José Manuel: *La economía en evolución. Historia y perspectivas de las categorías básicas del pensamiento económico*. Madrid, Siglo XXI, 1987.
- NAREDO, José Manuel: "Sobre pobres y necesitados" en RIECHMANN, Jorge *op. cit.*, 1999.
- NORDHAUS, William; TOBIN, James: "Is Growth Obsolete?", *Economic Growth, Fiftieth Anniversary Colloquium V*. New York, Columbia University Press, 1972.
- PICCHIO, Antonella: "Un enfoque macroeconómico 'ampliado' de las condiciones de vida" en CARRASCO, Cristina (ed.): *Tiempos, trabajos y género*. Barcelona, Publicacions Universitat de Barcelona, 2001.
- ROBEYNS, Ingrid: "Sen's Capability Approach and Gender Inequality: Selecting Relevant Capabilities", *Feminist Economics* 9 (2-3), 2003.
- ROCA, Jordi: "El debate sobre la elaboración de un indicador macroeconómico corregido "ecológicamente", ponencia presentada a las Jornadas sobre reforma ecológica de la Contabilidad Nacional. Madrid, Fundación primero de Mayo e Izquierda Unida, 1997.
- SEN, Amartya: "Capacidad y bienestar" en NUSSBAUM, Martha; SEN, Amartya (comp.): *La calidad de vida*. México, Fondo de Cultura Económica, 1996 (e.o.1993).
- SEN, Amartya: *The Standard of Living*. Cambridge, Cambridge University Press, 1987.
- SHARP, Rhonda: "Women's Budgets" en LEWIS, Meg; PETERSEN, Janice (eds.): *Feminist Dictionary of Economics*. New York, Edward Elgar Publishers, 1999.
- SHARP, Rhonda; BROOMHILL, Ray: "Women and Government Budgets", *Australian Journal of Social Issues*, vol. 25, n. 1, 1990, p. 1-14.
- TELLO, Enric: *La historia cuenta*. Barcelona, El viejo Topo, 2005.
- UNIFEM: *Progress of the World's Women 2000*. UNIFEM Biennial Report, 2000, online en [www.unifem.undp.org](http://www.unifem.undp.org)





**IMPACTO DE LA POLÍTICA FISCAL EN LA IGUALDAD DE GÉNERO,  
ESTRUCTURA IMPOSITIVA, GASTOS E INGRESOS**

Paloma de Villota

*Universidad Complutense de Madrid*



En principio, se puede considerar que los tributos constituyen un caso paradigmático de discriminación indirecta, puesto que la discriminación fiscal, en teoría al margen del sexo de quienes contribuyen, presenta una apariencia de neutralidad irreprochable, sin diferenciar entre hombres y mujeres. Sin embargo, esto no ocurre así en la realidad porque en la imposición sobre la renta, cuando el régimen no es individual perjudica a unas/os contribuyentes con respecto a otras/os como consecuencia del estado civil y/o tipo de familia en el que se encuentren insertos/as.

Si se entiende que el principio de equidad impositiva conlleva que cualquier percepción de renta en la unidad familiar debe quedar gravada a la misma cuota tributaria, con independencia de quién la obtenga, es indudable que existe discriminación fiscal cuando esto no se produce. En este trabajo se presenta un índice que intenta medir el grado de discriminación existente hacia el/la segundo/a receptor/a en las distintas formas de tributación familiar vigentes en la actualidad en diferentes países de la Unión Europea.

Por otra parte, intento resaltar igualmente la importancia del apoyo institucional al cuidado de personas para evaluar su impacto conjuntamente con el generado por la penalización fiscal en la imposición personal sobre la renta.

### **La carencia de neutralidad desde una perspectiva de género de los diferentes regímenes tributarios en la Unión Europea**

Desde principios de los años ochenta, la Comisión Europea ha intentado conseguir la equidad de trato para hombres y mujeres en todos los campos de la política comunitaria. En este sentido, la Acción 6 del Nuevo Programa de Acción Comunitaria 1982-1985<sup>1</sup> llamaba la atención sobre la necesidad de tomar medidas que corrigieran los efectos perjudiciales de la legislación fiscal en el mercado de trabajo, en particular en aquellos países miembros cuyo sistema fiscal desincentivaba la incorporación de las mujeres casadas al mismo.

## ***La discriminación fiscal contra la inserción laboral de las mujeres casadas en la Unión Europea***

La Comisión Europea identificó diversos aspectos en que los sistemas fiscales producían un efecto negativo sobre las mujeres casadas. Entre ellos destacaba algunos puntos sensibles como la agregación de las rentas en la unidad familiar, la transferencia a priori de reducciones y deducciones al cónyuge, la imposibilidad de que cada uno declare su propia renta y el mantenimiento de la responsabilidad solidaria de los cónyuges. Este informe de 1981 concluía recomendando la tributación individual como elemento fundamental en la consecución de la igualdad de trato de mujeres y hombres y, por ello, trataba de animar a los Estados miembros a que incluyeran en su agenda la reforma del sistema fiscal.

En esta línea, el objeto del presente trabajo es corroborar empíricamente algunas de las recomendaciones del informe de la Comisión Europea, en especial las ventajas de la tributación individual, desde el punto de vista de la igualdad de trato entre mujeres y hombres. El análisis verifica la penalización fiscal del/de la segundo/a perceptor/a de rentas de la unidad familiar en la imposición sobre la renta en diferentes países de la Unión Europea.

A partir de la armonización fiscal en la Unión Europea, la estructura impositiva de los Estados miembros se ha homogeneizado en gran medida; no así el impuesto personal sobre la renta, que sigue siendo una excepción, dadas las divergencias en su configuración. Pese a ello, la aceptación del modelo individual se ha ido generalizando durante los últimos años de manera que, en la actualidad, la mayoría de los Estados miembros tienen implantada la imposición individual u opcional.

Lo cierto es que no es posible llevar a cabo una hipotética y sencilla clasificación de los sistemas fiscales, según hayan adoptado la declaración individual, conjunta u opcional. Esto se debe a que la simplicidad de esta clasificación no es más que un espejismo, puesto que el único rasgo común de la tributación personal, en el ámbito de la Unión Europea, es su complejidad y diversidad. En realidad, ningún sistema individual de tributación es igual a otro, y el régimen de declaración conjunta difiere asimismo en cada país.

A partir de esta consideración y teniendo en cuenta exclusivamente como criterio de clasificación al sujeto pasivo —es decir, en quién recae la imputación de las rentas, ya sea en una persona individual o en una unidad familiar—, cabría establecer la distinción entre los sistemas de *tributación individual* y los de *tributación familiar o conjunta* (que consideran conjuntamente los ingresos de todas las personas que componen la familia).

A su vez, la acumulación de rentas en el seno de la unidad familiar puede diseñarse de muy diversas maneras, originando diferentes variantes de tributación. Puede ocurrir que la suma de las rentas de los miembros de la familia se contemple de igual manera que las de las personas solteras (sujetas a la misma escala de gravamen), en cuyo caso el sistema se denomina de *tributación acumulada*. Pero, si debido a la intención de paliar el exceso de gravamen, el conjunto de la renta familiar se divide por un coeficiente, el sistema se llama *splitting* (si el coeficiente se divide entre los cónyuges, 2) y *cociente familiar* (si el coeficiente tiene en cuenta el número total de personas que integran la unidad familiar). A estas dos posibilidades cabría añadir una tercera o el caso de la *tributación opcional*, sistema adoptado por aquellos países que en su evolución hacia sistemas individualizados siguen permitiendo la tributación conjunta, como es el caso de España. Esta última variante permite a los contribuyentes integrados en una familia monoparental o biparental, optar por la declaración individual o conjunta familiar.

En el ámbito de la Unión Europea, y de acuerdo con las opciones expuestas anteriormente, es posible establecer la siguiente clasificación en función de la unidad contribuyente:

### Unidad contribuyente y sistemas de tributación

Unidad contribuyente	Sistema de tributación	Formas
Persona	Tributación personal:	Individual
Familia	Tributación familiar:	Acumulada <i>Splitting</i> Cociente familiar
Persona/familia	Tributación opcional	Individual/Acumulada Individual/ <i>Splitting</i>

Fuente: elaboración propia

A partir de esta clasificación, los regímenes fiscales de los países de la Unión Europea quedarían enmarcados de la forma siguiente:

---

<b>Formas de tributación en la Unión Europea (EU 15)</b>	
<b>Tributación individual</b>	<b>Aclaraciones</b>
Austria	
Dinamarca	
Finlandia	
Grecia	Los miembros de la familia presentan sus declaraciones en un documento único
Holanda	Acumulación de rentas de capital en el cónyuge con mayores ingresos
Italia	
Reino Unido	
Suecia	
<b>Tributación conjunta</b>	
Bélgica*	“Cociente conyugal”: las rentas de trabajo se gravan separadamente. Si uno de los cónyuges no las obtiene se le atribuye un porcentaje de las del otro
Francia	Cociente familiar
Luxemburgo	<i>Splitting</i>
Portugal	<i>Splitting</i>
<b>Tributación opcional</b>	
Alemania	Individual/ <i>Splitting</i>
España	Individual/Acumulada
Irlanda	Individual/Acumulada/ <i>Splitting</i>

---

\*Se considera como tributación conjunta por ser la familia el sujeto pasivo  
Fuente: elaboración propia a partir de OECD *Taxing wedges*, Paris, 2004

Si se entiende que el principio de equidad impositiva conlleva que cualquier percepción de renta en la unidad familiar debe quedar gravada a la misma cuota tributaria, con independencia de quién la obtenga, es indudable que existe discriminación fiscal cuando esto no se produce. En el siguiente apartado se presenta un índice que intenta medir el grado de discriminación existente hacia el/la segundo/a perceptor/a en las distintas formas de tributación familiar vigentes en la actualidad en la Unión Europea.

### ***Índice del grado de discriminación de la tributación familiar***

Si partimos del principio de equidad impositiva por el cual, en el seno de la unidad familiar, ha de cumplirse que la percepción de una determinada cuantía de renta quede sujeta a la misma cuota tributaria, independientemente del miembro que la obtenga, existirá discriminación contra alguno de sus miembros si esto no se cumple. Resulta de gran interés medir su intensidad, a la vez que permite hacer comparaciones entre diferentes sistemas fiscales.

Las características del impuesto personal sobre la renta quedan definidas por el conjunto de los elementos y parámetros que lo configuran: rentas gravables, gastos deducibles, reducciones en base, tipos de la tarifa, deducciones, etc. La penalización fiscal de las rentas obtenidas por el/la segundo/a perceptor/a se puede determinar a través del exceso de tributación, E, abonado por este/a contribuyente, en comparación con la deuda tributaria que debería afrontar en caso de tributación opcional, y quedaría reflejado en la siguiente fórmula:

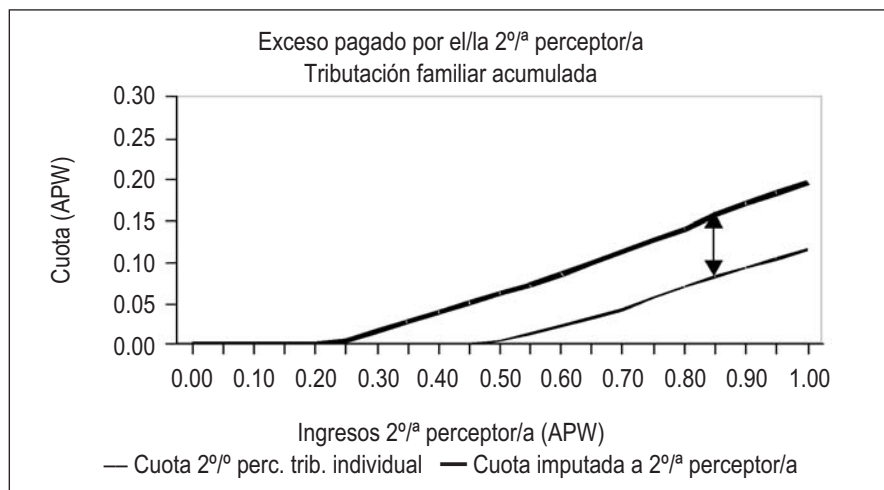
$$E = \text{cuota imputada a 2º perceptor/a} - \text{cuota 2º perceptor/a}$$

en tributación individual

Que expresado como tanto por ciento de la cuota del/de la segundo/a perceptor/a, sería:

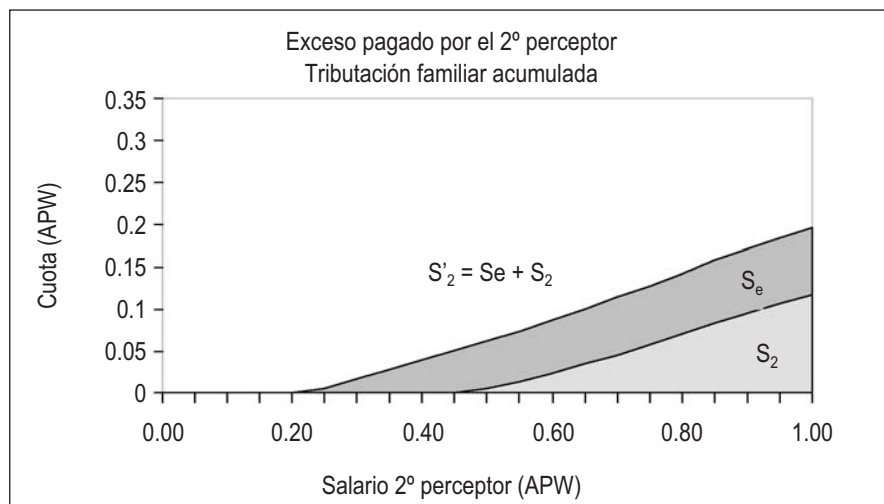
$$E (\%) = [\text{cuota imputada a 2º perceptor/a} - \text{cuota 2º perceptor/a en tributación individual}] / [\text{cuota 2º perceptor/a en tributación individual}]$$

El gráfico siguiente muestra este exceso para la tributación familiar acumulada, para diferentes niveles de renta APW<sup>2</sup>, reflejando la línea gruesa la deuda tributaria del segundo/a perceptor/a y la línea fina la que le correspondería en caso de tributar individualmente. La diferencia entre ambas delimita el exceso de tributación (flecha vertical).



Fuente: elaboración propia

De esta manera, el exceso de tributación soportado por el/la segundo/a percceptor/a en la tributación acumulada viene reflejado por el área encerrada entre las curvas representativas de ambas cuotas ( $S_e$ ), tal y como muestra el siguiente gráfico.



Fuente: elaboración propia



Cuando no existe exceso de tributación, ambas curvas se confunden y el área encerrada entre ellas es igual a cero, pero cuando ésta se produce, el área delimitada entre ambas permite apreciar el exceso de tributación existente.

La relación entre el área  $S_e$  (exceso de tributación) y el área encerrada por la línea correspondiente a la cuota del/de la segundo/a perceptor/a  $S_2$  permite conocer el grado de discriminación sufrida en estos casos. Su intensidad se puede medir a través de la relación entre ambas áreas  $S_e / S_2$ .

Los valores que toma  $S_2$  oscilan entre cero y  $S'_2$  (área definida por los valores de la cuota imputada al/a la segundo/a perceptor/a e igual a  $S_e + S_2$ ), por lo que los valores de esta relación varían entre infinito ( $I = S_e / 0$ ) y cero ( $I = S_e / S_2 = (S'_2 - S_2) / S_2 = (S_2 - S_2) / S_2 = 0 / S_2$ ).

Este hecho supone cierta dificultad a la hora de medir el grado de discriminación, por lo que se opta por la relación entre el área  $S_e$  (exceso de tributación) y el área encerrada por la línea correspondiente a la cuota imputada al segundo perceptor  $S'_2$ . Por tanto, la intensidad del exceso de tributación se puede medir a través del índice (I),

$$I = S_e / S'_2$$

Que también se puede expresar como,

$$I = (S'_2 - S_2) / S'_2$$

Y, por tanto

$$I = 1 - (S_2 / S'_2)$$

La ventaja de este índice radica en que su rango de variación se sitúa entre 0 y 1. Si no existiera discriminación alguna, debería verificarse que  $S_e = 0$ , o sea  $S'_2 - S_2 = 0$  y, por tanto,  $I = 0$ . Por el contrario, cuando  $S_2 = 0$  significa que no existe tributación individual porque no se contempla esa posibilidad (como ocurre con la tributación acumulada obligatoria, sin mecanismo alguno para la corrección del exceso de gravamen), cumpliéndose en esta situación que  $I = 1$ . Por consiguiente, los valores extremos que puede tomar I oscilarán entre un mínimo de 0 (cuando no exista discriminación) y un máximo de 1 (caso de que se produzca la mayor discriminación posible).

El índice así calculado ofrece una medida de la discriminación relativa para las rentas obtenidas por el/la segundo/a perceptor/a. Al obtenerse como una relación entre áreas se convierte en un guarismo adimensional, y constituye un medio válido para llevar a cabo comparaciones entre países con figuras impositivas diversas

Analíticamente, cabe expresarlo del modo siguiente:

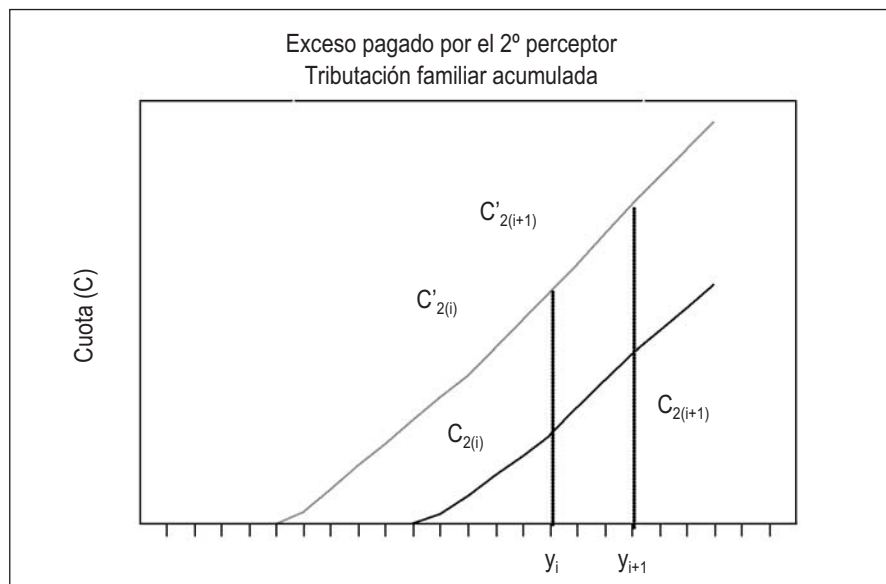
$$I = [ \int f'_2 (y) \cdot dx - \int f_2 (y) \cdot dx ] / \int f'_2 (y) \cdot dx$$

Siendo  $f'_2 (y)$  y  $f_2 (y)$  las funciones representativas de las cuotas imputada e individual del/de la segundo/a perceptor/a.

Para funciones valores discontinuos, como las utilizadas en el presente trabajo, el área correspondiente al exceso de tributación viene dado por la expresión

$$I = S_e / S'_2 = [(C'_{2(i+1)} - C_{2(i+1)}) + (C'_{2(i)} - C_{2(i)})] / (C'_{2(i+1)} + C'_{2(i)})$$

Que refleja el gráfico siguiente.



Fuente: elaboración propia

Los valores del índice, por consiguiente, tal y como se configuran en la expresión anterior, oscilarán entre cero y uno. El mínimo (cero) corresponde a aquellos regímenes fiscales que no discriminan contra el/la segundo/a perceptor/a, aumentando el valor del índice a medida que la penalización crece. Así, un tributo que presente un índice superior a otro, señala que el primero es más discriminatorio que el segundo.

### ***Cálculo del índice de discriminación fiscal para diferentes países de la Unión Europea***

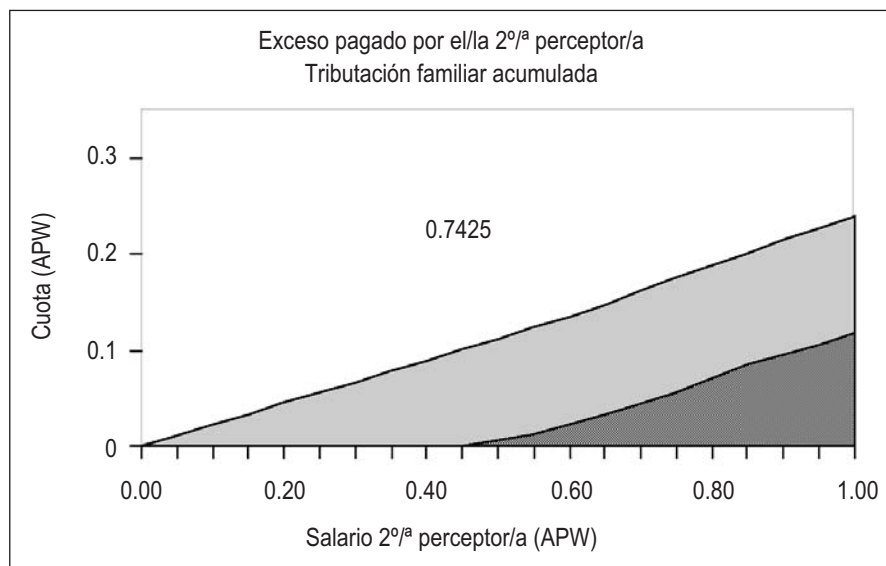
En este apartado se ofrece la aplicación del índice a los diferentes impuestos sobre la renta de los países de la Unión Europea para el año 2000: la representación gráfica de las áreas  $S_e$  y  $S_2$  así como del valor del índice  $I$ , calculado a partir de la expresión [3], en el caso de un matrimonio sin descendencia en el que el/la perceptor/a principal obtenga unos ingresos brutos equivalentes a 1 APW. Debe recordarse que para la elaboración del índice de discriminación aquí propuesto sólo se baraja la renta obtenida por los miembros de la unidad familiar,  $Y_1$  e  $Y_2$ , omitiendo todo lo demás.

#### ***Tributación acumulada***

Se ha tomado como ejemplo de tributación acumulada el IRPF español, bajo el supuesto de declaración conjunta. El exceso de tributación sufrido por el/la segundo/a perceptor es consecuencia, como se ha indicado anteriormente, de que sus rentas están gravadas, como mínimo, con el tipo marginal del perceptor principal, sin reducción alguna, ya que la que le corresponde (mínimo personal) es empleada por el cónyuge. En caso de aplicar un régimen de tributación individual, este/a perceptor/a podría aplicarse el importe correspondiente al mínimo personal y el tipo marginal inferior de la escala de gravamen (18% o 15% desde 2003).

El gráfico adjunto representa las áreas  $S_e$  (gris) y  $S_2$  (puntos) y el valor del índice calculado mediante la expresión  $I = S_e / S'_2$  asciende a 0,7425, el segundo más alto de los doce países europeos estudiados en este

trabajo, aunque por falta de espacio sólo se incluya la representación gráfica de un número muy reducido de ellos. Debe hacerse hincapié en que, en el caso español, esta discriminación es más significativa cuanto mayor es la renta del perceptor principal, consecuencia de la sujeción a mayor tipo marginal.

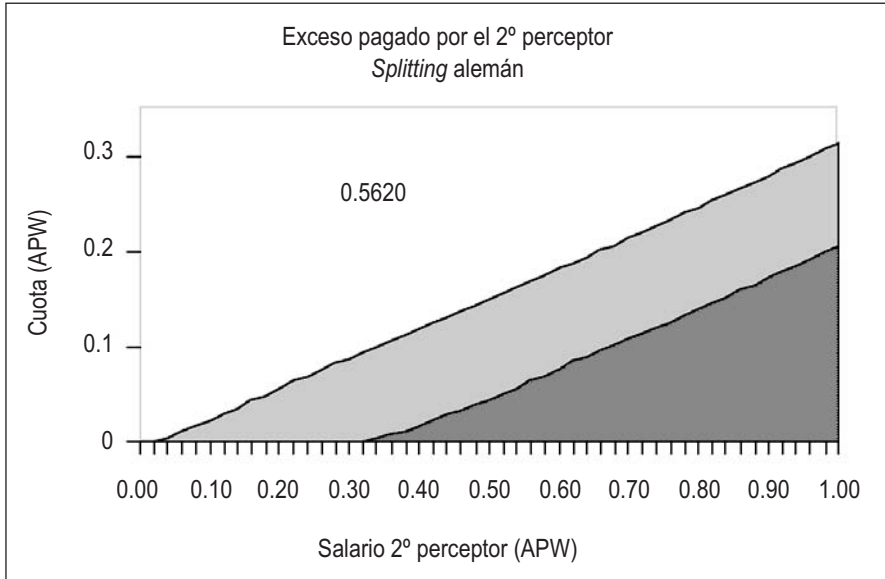


Fuente: elaboración propia

### Alemania: *splitting*

El *splitting* alemán presenta un índice de discriminación del 0,5620, que se podría ser clasificado como medio en comparación con otros países de la UE. No llega a ser tan elevado como el de la tributación acumulada, pero pone de manifiesto que el trasvase de carga tributaria del perceptor principal hacia el segundo resulta significativo para rendimientos laborales en torno a 1 APW, porque las rentas del/de la segundo/a perceptor/a se añaden a las rentas de su cónyuge (es decir, el 50% de las suyas) y

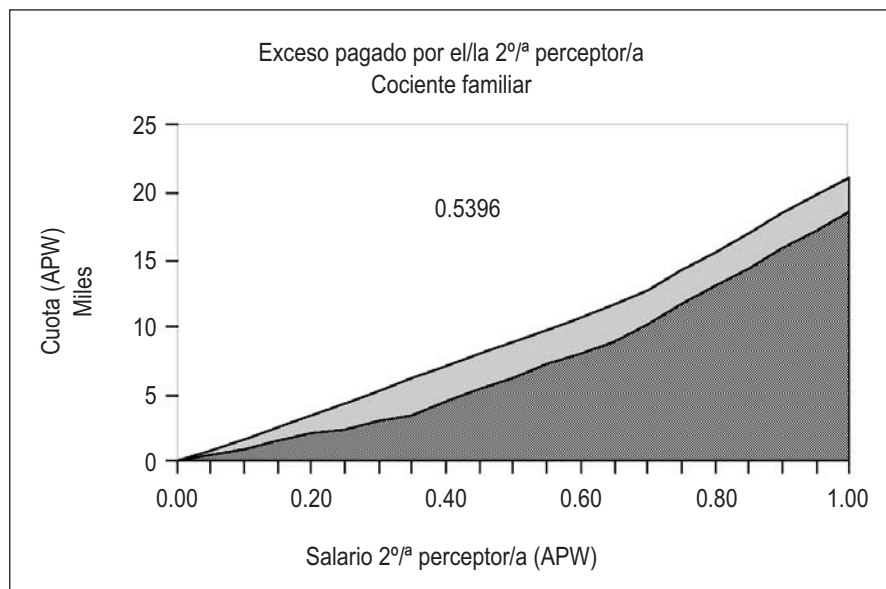
quedan sujetas a un tipo marginal superior que el que le correspondería en tributación individual.



Fuente: elaboración propia

### *Francia: cociente familiar*

El cociente familiar francés es un *splitting* en el que el coeficiente es función de la tipología familiar y del número de personas dependientes. En el caso de matrimonios sin hijos, el coeficiente es 2, por lo que cabría esperar que el índice de discriminación del impuesto francés fuera idéntico al alemán. Sin embargo, no ocurre así porque, como se ha indicado anteriormente, el grado de discriminación de un impuesto no sólo depende de la unidad contribuyente adoptada, sino también del resto de los parámetros que lo configuran.

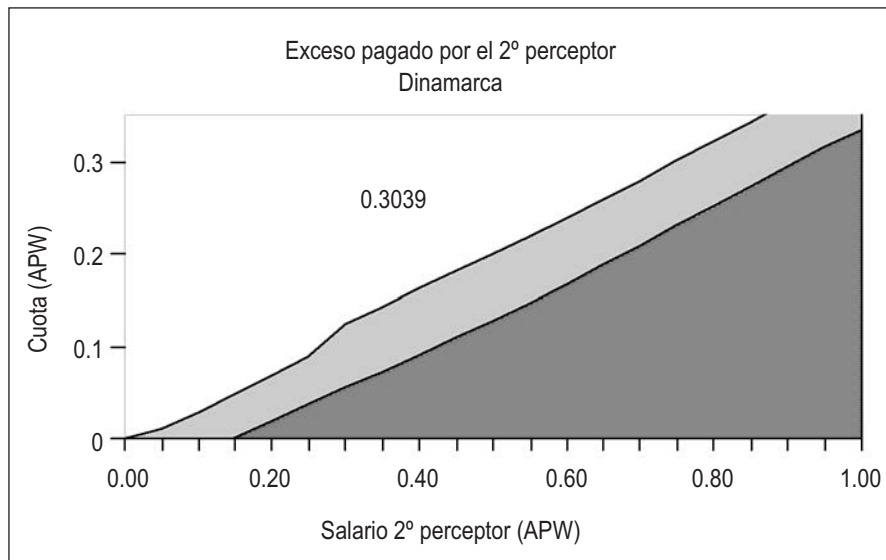


Fuente: elaboración propia

De esta forma, el cociente familiar francés aplicado a un matrimonio sin hijos presenta un índice de discriminación de 0,5396, más elevado que el alemán, o lo que es lo mismo, el impuesto francés discrimina más al segundo perceptor que el alemán, en el supuesto aquí contemplado.

#### *Dinamarca: individual*

En el impuesto danés, la discriminación se genera como consecuencia de la existencia de una deducción en cuota de carácter personal que en caso de no ser utilizada íntegramente por uno de los cónyuges por escasez de rentas, el exceso es automáticamente transferido al otro cónyuge.

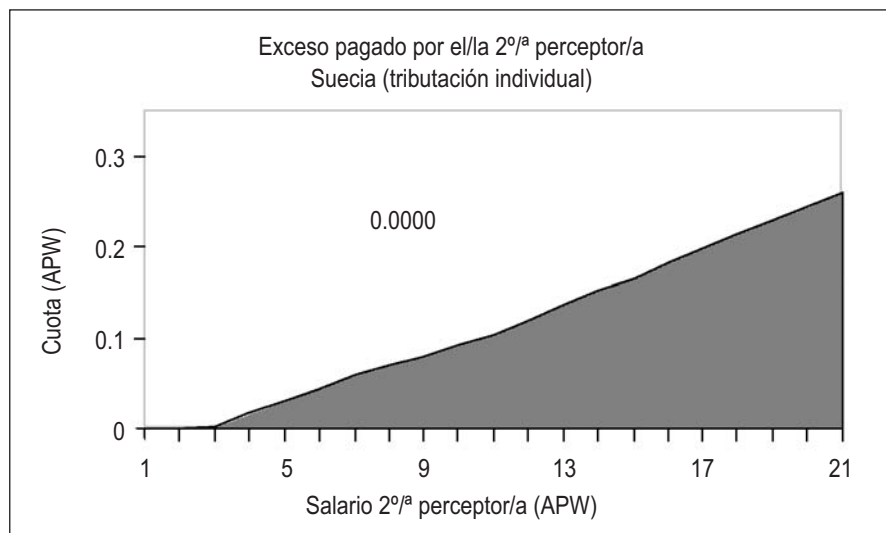


Fuente: elaboración propia

Como resultado de ello, el impuesto danés ofrece un grado de discriminación del 0,3039.

#### *Suecia: individual*

Suecia presenta el ejemplo más claro de no discriminación fiscal. El impuesto personal está totalmente individualizado y no se contempla traslación de rentas entre los miembros de la unidad familiar, ni tampoco de reducciones ni deducciones, lo que lo convierte en un tributo modélico en el que no se produce discriminación alguna. Otra característica propia de este impuesto es la nula incidencia de las circunstancias personales y familiares en el cálculo de la cuota tributaria porque el gasto directo, llevado a cabo a través de la política social mediante una abundante oferta de servicios de atención a las personas a lo largo del ciclo vital, sustituye a los gastos fiscales.



Fuente: elaboración propia

Como se puede apreciar en el gráfico anterior, el índice de penalización del/de la segundo/a percceptor/a en el caso sueco es cero.

### **Valores del índice de discriminación fiscal en doce países de la Unión Europea**

En los países analizados hasta el momento, se puede observar que los países con menor índice de discriminación fiscal para las rentas del/de la segundo/a percceptor/a son los que han adoptado la tributación individual, y los que lo presentan mayor son los basados en la tributación familiar. Este hecho pone de manifiesto que toda forma de tributación distinta de la individual perjudica al/a la segundo/a percceptor/a de rentas de la familia y supone un obstáculo en mayor o menor medida para su permanencia o acceso al mercado laboral.

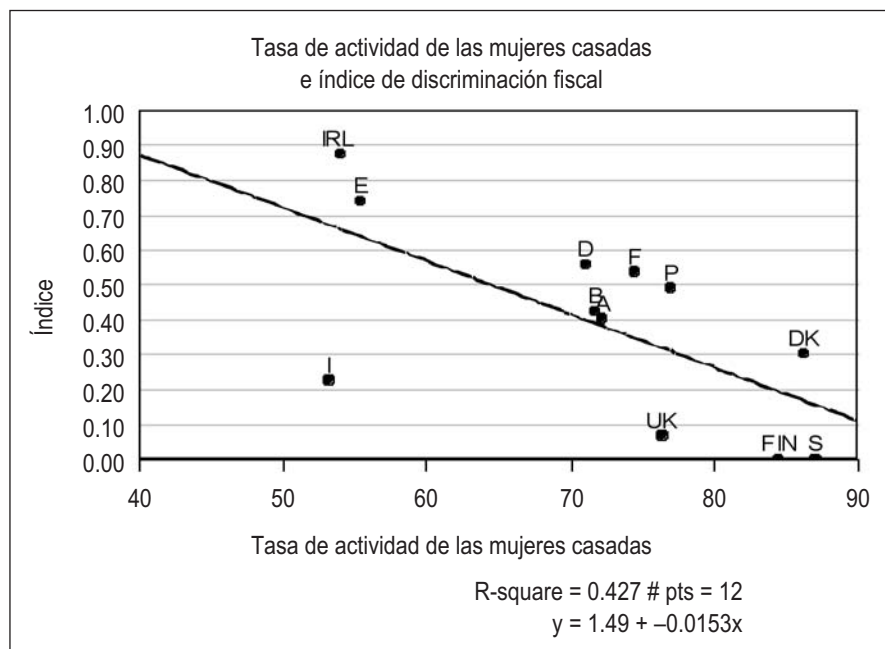
Si cruzamos la variable correspondiente a los distintos índices de discriminación fiscal obtenidos para doce países de la Unión Europea con la variable “tasa de actividad de las mujeres casadas”, como pone de manifiesto el gráfico adjunto, obtenemos la siguiente relación.



### Índice de discriminación fiscal y tasa de actividad en las mujeres casadas

País	Tasa actividad casadas	Índice
Suecia	87,0	0,0000
Finlandia	84,4	0,0000
Reino Unido	76,4	0,0698
Italia	53,2	0,2289
Dinamarca	86,2	0,3039
Austria	72,2	0,4041
Bélgica	71,6	0,4282
Portugal	76,9	0,4945
Francia	74,5	0,5396
Alemania	71,1	0,5620
España	55,3	0,7425
Irlanda	54,0	0,8777
Correlación		-0,6535

Fuente: elaboración propia a partir de Eurostat: *EU Labour Force Survey results 2001. Data 2001, Luxembourg 2002,*



Fuente: elaboración propia a partir de Eurostat: *EU Labour Force Survey results 2001. Data 2001, Luxembourg 2002,*

Cada punto del gráfico representa a un país y su situación queda reflejada en la tasa de actividad de las mujeres casadas (eje horizontal) y el índice de discriminación del impuesto personal (eje vertical). Cuanto mayor sea la tasa de actividad, más a la derecha quedará ubicado el país en el gráfico anterior, y conforme aumente su grado de discriminación fiscal, más arriba quedará situado. De esta forma, un país con una alta tasa de actividad de las mujeres casadas y un reducido índice de discriminación fiscal, como es el caso de Suecia, deberá encontrarse en la parte inferior derecha del gráfico.

De esta forma, es posible diferenciar tres zonas distintas: la primera, en la que se sitúan los países con una tasa de actividad de las mujeres casadas inferior al 60%; una segunda con tasas comprendidas entre el 60% y el 80%; y una tercera con aquellos países con valores superiores al 80%. Si se observa con atención la zona en la que queda situado cada país, se puede apreciar que los países con sistemas fiscales discriminatorios (con mayor grado de discriminación) como Irlanda y España presentan bajas tasas de actividad de las mujeres casadas, mientras que, por el contrario, aquellos con menor grado de discriminación fiscal como Suecia, Finlandia y Dinamarca presentan altas tasas de actividad femenina, próximas al 85%. Los países con índices de discriminación fiscal intermedios presentan tasas de actividad comprendidas entre el 65% y el 77%.

El coeficiente de correlación entre estas dos variables es del  $-0,6535$ , lo que parece indicar la existencia de cierta relación entre ellas. No obstante, es preciso tener en cuenta que la fiscalidad no es el único factor determinante de una mayor tasa de participación laboral femenina, pues existen otros factores relacionados con la existencia de servicios de atención y cuidado de las personas, que también inciden en las decisiones de las mujeres casadas a la hora de continuar o no en el mercado laboral y permiten a mujeres y hombres la conciliación entre la vida profesional y familiar.

### **Análisis de la política social desde la perspectiva de conciliación entre la vida profesional y familiar**

Es indudable que el grado de participación femenina en el mercado de trabajo depende en parte de los posibles obstáculos interpuestos por una

política fiscal inapropiada, pero es incuestionable que su análisis no agota la totalidad de las razones explicativas del variable comportamiento observado por las mujeres a la hora de acceder o no al mercado de trabajo en la UE. Por su parte, el diseño de la política social es un factor clave a la hora de facilitar o no la conciliación de la vida profesional y laboral a mujeres y hombres, junto con la existencia de medidas de carácter institucional tales como horarios escolares adecuados y cultural tendentes a la implantación de un reparto más igualitario del tiempo de cuidado entre ambos sexos.

### **Gasto social para la atención de niños y niñas**

La tabla incluida a continuación muestra esfuerzo económico realizado por distintos países, para el cuidado de hijos e hijas, referido al Producto Interior Bruto.

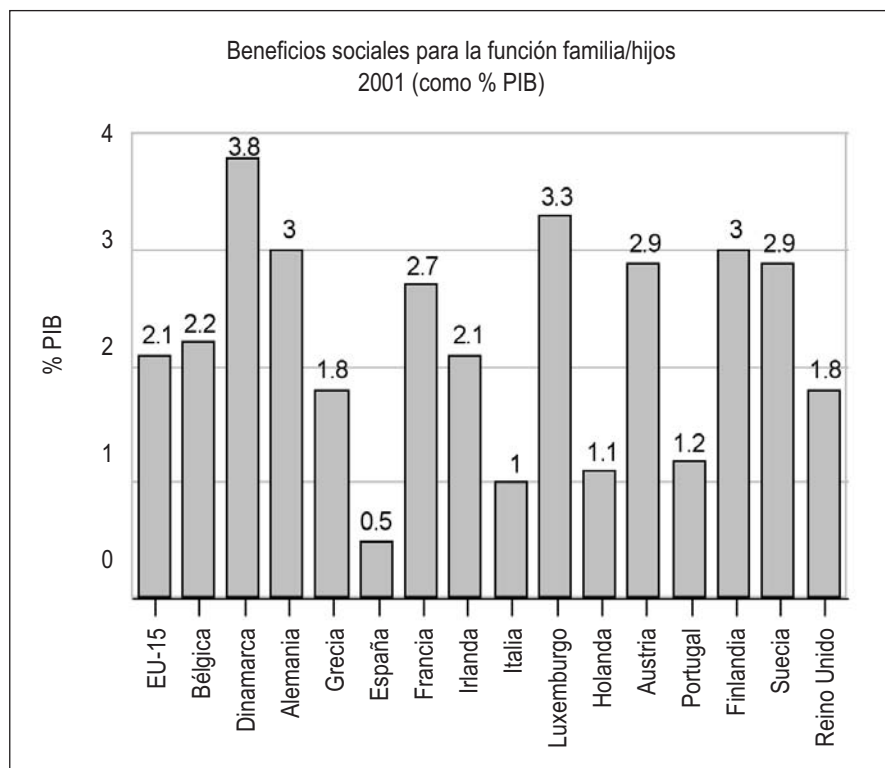
#### **Prestaciones sociales para la función familia atención de hijos e hijas (%del PIB)**

	1980	1985	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
EU-15			2,0	2,0	2,1	2,1	2,1	2,3	2,3	2,2	2,2	2,1	2,1	2,2
Bélgica	3,1	2,7	2,3	2,3	2,4	2,3	2,3	2,3	2,4	2,4	2,4	2,3	2,2	2,2
Dinamarca			3,4	3,5	3,7	3,9	3,9	3,8	3,7	3,8	3,8	3,7	3,8	3,9
Alemania	2,5	1,9	2,1	2,2	2,2	2,1	2,1	2,7	2,9	2,8	3,0	3,0	3,0	3,1
Grecia			1,7	1,7	1,7	1,9	1,9	1,9	1,8	1,9	1,8	1,9	1,8	1,8
España	0,7	0,4	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Francia	2,9	2,8	2,7	2,7	2,9	2,9	2,9	2,9	3,0	2,8	2,8	2,7	2,7	2,7
Irlanda	1,7	2,4	2,1	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,1	1,9	1,8	1,7	2,1	2,4
Italia	1,4	1,2	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	1,0	1,0
Luxemburgo	2,6	2,1	2,3	2,4	2,8	2,9	3,0	3,0	2,8	3,0	3,3	3,4	3,3	3,7
Holanda	2,6	2,2	1,7	1,6	1,6	1,4	1,3	1,3	1,3	1,2	1,1	1,2	1,1	1,2
Austria	3,3	3	2,7	3,0	3,2	3,5	3,3	3,1	2,9	2,7	2,9	3,0	2,9	2,9
Portugal			1,0	1,0	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1	1,2	1,1
Finlandia	1,9	2,6	3,9	4,2	4,1	4,5	4,1	3,8	3,6	3,4	3,3	3,1	3,0	3,0
Suecia			:	:	4,6	4,5	4,0	3,7	3,5	3,5	3,4	3,4	2,9	3,0
Reino Unido			2,1	2,3	2,4	2,4	2,4	2,4	2,3	2,3	2,0	1,8	1,8	18,0

Fuente: elaboración propia a partir de Eurostat *European Social Protection Expenditure and Receipts. Data 1991-2002*, p 79, Brussels 2005. Para los datos de 1980 y 1985 EUROSTAT: *European Social Protection Expenditure and Receipts, Data 1980-1997*. Brussels, 2000, p. 58

En el caso de España se puede apreciar una reducción drástica durante el periodo, con una brusca pérdida de peso específico durante el primer quinquenio de la década de los ochenta, que perdura hasta el momento actual. Italia muestra una reducción paulatina año tras año pero sin llegar a la exigüidad del caso español.

Es posible apreciar la importancia relativa que cada país otorga a esta función, mediante una rápida ojeada al gráfico incluido a continuación.



Fuente: elaboración propia a partir de Eurostat European Social Protection Expenditure and Receipts. Data 1991-2002, Brussels 2005, p. 79

En primer lugar, y en posición predominante en el año 2001, figuran en el año Dinamarca, Luxemburgo, Finlandia, Alemania con un gasto social para el cuidado de la familia igual o superior al 3% de su Producto Interior Bruto (PIB); en segundo término, Suecia (2,9%) y Francia (2,7%) y los cuatro siguientes, ofrecen una situación que podríamos calificar de intermedia, con un esfuerzo económico entre 2,2 y 1,5% del PIB que enumerados por orden decreciente de gasto son: Bélgica, Irlanda, Reino Unido y Grecia. Los restantes muestran un esfuerzo económico inferior o igual al 1,2% del PIB, resaltando España con solo el 0,5% de su PIB.

Qué duda cabe que el gasto público desembolsado para el cuidado de niños y niñas favorece la conciliación de la vida profesional y familiar para hombres y mujeres, pero este objetivo no se logra de la misma manera cuando se opta por transferencias económicas que cuando se prestan servicios públicos de atención a la infancia, mediante guarderías o asistencia domiciliaria especializada. El informe de la OCDE: *A caring World. The New Social Policy Agenda*<sup>3</sup>, señala que:

“El gasto en servicios sociales familiares (que incluye el cuidado de hijos) es generalmente pequeño en la mayoría de los países de la OCDE con la notable excepción de los países nórdicos. Sin embargo estos totales brutos son difíciles de interpretar, ya que el cuidado de los niños se apoya de muchas formas diferentes. En Francia, los gastos impositivos son importantes (véase OCDE, 1996j); Australia paga una prestación monetaria para los servicios de cuidado –de hijos–, el Reino Unido proporciona un “área libre” en la mayoría de las prestaciones internas de trabajo, reduciendo con ello el coste neto de cuidado de hijos”.

Como se ha visto en el apartado anterior, el gasto público desembolsado para el cuidado de niños/as en la Unión Europea difiere de un país a otro, pero una vez adoptado como parte de la política pública se suscita un segundo problema de gran trascendencia desde la perspectiva de género, al buscar respuesta a las preguntas: ¿en qué se gastan estas partidas presupuestarias? y/o ¿cuáles son las prioridades de este gasto social? Es incuestionable que todas las medidas no coadyuvan en igual medida a la conciliación entre la vida familiar y laboral y que no resulta indiferente que se establezcan transferencias económicas (permisos remunerados

maternales, parentales o sólo para el padre –por ejemplo, el mes de papá en Suecia– tendente a un reparto más equitativo en el trabajo de cuidado que intenta cambiar la división sexual del trabajo en el interior de la familia); o que se presten servicios de atención a la infancia y a personas discapacitadas, mayores dependientes, en centros de cuidado permanente de día o que la atención se dispense domicilio por personas especializadas.

Todas estas alternativas, hipotéticamente factibles, cuando existe voluntad política para ejecutarlas, exigen una reflexión profunda por parte de las distintas fuerzas sociales y un debate a fondo tanto en un nivel político como social. Quienes detentan responsabilidades políticas no pueden seguir por más tiempo dando la espalda e ignorando la realidad en la que discurre la vida diaria de las mujeres con una doble jornada laboral cuando participan activamente en el mercado de trabajo, mientras los hombres asumen escasas responsabilidades en el cuidado familiar.

Puede ocurrir que la atención adecuada de las personas a lo largo del ciclo vital no se perciba colectivamente como una actividad social y esta falta de sensibilidad que acompaña a una deforme percepción de la realidad socioeconómica actual, se refleje en la política presupuestaria, con escasas asignaciones destinadas a su consecución. Lamentablemente esta actitud persiste en España y, en menor medida, en Italia, lo que evidencia, en última instancia, que en ambos países estas tareas permanecen todavía invisibles, al margen del sistema de Contabilidad Nacional y del debate político. Se mantienen en el ámbito privado, familiar, sin que verdaderamente interesen a la esfera pública o, al menos, no en la medida suficiente para exigir un esfuerzo económico acorde con su envergadura. Además, se da la circunstancia que, en España, el número de plazas en las guarderías infantiles laborales disminuye del año 2003 al 2002 al pasar de 18.648 a 13.124, aunque no se ofrecen datos de todas las provincias. La tabla siguiente presenta los datos correspondientes a la cobertura del cuidado de menores de tres años en Europa.

**Cobertura del cuidado de menores de 0 a 3 años de edad**

	Centros privados y públicos		Centros públicos	
	Año	0 a 3 años	Año	0 a 3 años
Alemania	2000	10		
Alemania RF			1996	2,2
Alemania RD			1996	41,3
Austria	1998	4	1994	3
Bélgica	2000	30	1993	30
Dinamarca	1998	64	1994	48
España	2000	5	1993	2
Finlandia	1998	22	1994	21
Francia	1998	29	1993	23
Grecia	2000	3	1993	3
Holanda	1998	6	1993	8
Irlanda	1998	38	1993	2
Italia	1998	6	1991	6
Luxemburgo	nd	nd	nd	nd
Portugal	1999	12	1993	12
Reino Unido	2000	34	1993	2
Suecia	1998	48	1994	33
Noruega	1997	40	1995	31

Fuente, elaboración propia a partir de: para centros públicos European Commission *Care in Europe*, p. 27 (reproducido de Deven, Inglis, Moss, Petrie, 1997 Table 1.1) y para centros privados y públicos *OECD Employment Outlook*, June 2001, p. 144

El déficit de cuidado público se traduce en falta de posibilidades de conciliación y aumento de la desigualdad de género.

Ahora bien, en otras ocasiones, cuando se asignan partidas presupuestarias suficientes para la provisión de servicios de cuidado, es necesario, analizar *a posteriori* si estas asignaciones contemplan los intereses de las mujeres como se comentaba anteriormente en los análisis de presupuesto desde la perspectiva de género. Debe subrayarse que sería cuanto menos desafortunado que este esfuerzo económico se dilapidara en el apuntalamiento de unos esquemas obsoletos, postulados por una ideología defensora del ama de casa tradicional (con un único perceptor de ingresos y portador, en exclusiva, de derechos sociales directos), al margen de las vivencias reales de la mayoría de las mujeres y de los hombres del siglo XXI en la Unión Europea.

## Gasto social para la atención de personas mayores

Con relación al gasto público español, dedicado a personas mayores, debe subrayarse que es una partida presupuestaria fundamental como consecuencia del envejecimiento progresivo de su población y del número de votos que representa este colectivo en cualquier contienda electoral, su evolución desde la década de los ochenta no es descendente –como ocurría con el gasto social de atención y cuidado de la infancia– y presenta un crecimiento en torno a 2,5 puntos porcentuales del PIB, desde los inicios de la década de los ochenta como muestra la tabla adjunta.

### Evolución de los gastos sociales para la atención de personas mayores como porcentaje del PIB

	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
EU15						10,6	10,7	10,8	10,9	11	10,9	10,9	11	10,9	11
Bélgica	6,8	7,3	7,4	7,8	8	8,5	8,5	8,5	8,6	8,6	8,7	8,7	8,5	8,8	8,8
Dinamarca			10,6	10,7	10,7	11	11,8	11,8	11,9	11,6	11,3	11,1	10,8	10,9	11
Alemania	10,8	11,1	10,6	10,6	10,8	11,1	11	11,3	11,5	11,4	11,5	11,5	11,6	11,8	12
Austria	9	9,9	10	10	10,1	10,5	10,6	10,7	10,7	10,9	10,8	10,9	11	11,3	11,5
Grecia			9,3	8,8	8,8	9	10,5	10,7	11	11,1	11,8	12	11,8	12,7	12,2
España	6,2	7,5	7,4	7,6	8	8,4	8,4	8,5	8,6	8,5	8,5	8,3	8,5	8,3	8,3
Francia	8,1	9,4	9,5	9,8	10,1	10,5	10,7	10,8	11	11	10,9	10,9	10,7	10,8	10,6
Irlanda	4,7	5	4,3	4,4	4,4	4,3	4,1	3,7	3,3	3,1	2,9	2,7	2,6	2,8	2,8
Italia	8,3	10,3	11,2	11,6	12,6	12,8	12,6	12,6	12,4	12,9	12,8	12,9	12,8	12,7	12,9
Luxemburgo	8	6,6	6,7	6,9	7,1	7,1	9,1	9,4	9,3	8,9	8,3	7,8	7,2	5,5	5,9
Holanda	7,5	8,5	9,9	9,9	10,1	10,2	9,4	9,5	9,6	9,6	9,5	9,6	9,5	9,3	9,5
Portugal			4,8	5,2	5,5	6,1	6,2	6,9	7	7	7,1	7,4	7,7	8,1	8,6
Finlandia	6,1	7,3	7,3	8,4	9,4	9,7	9,2	8,9	9,2	8,5	8	8,2	7,9	8,1	8,4
Suecia						13,1	12,7	12	12,3	12,1	12	11,7	11,3	11,5	11,7
Reino Unido			8,2	8,8	9,3	9,5	10,6	10,6	10,8	11	10,7	10,7	11,6	11,3	11,3
Islandia				4,7	4,9	5	4,9	5	5,1	5,2	5,3	5,4	5,6	5,5	6,2
Noruega			8,4	8,5	8,8	8,7	7,9	7,7	7,4	7,3	8	7,9	7,1	7,4	7,4

Fuente: para datos 1995-2002 Eurostat: *Social protection expenditure and receipts. Data 1991-2002*. Luxembourg 2004, p. 77. Para datos 1985-1994 Eurostat: *Social protection expenditure and receipts. Data 1991-2000*. Luxembourg 2003, p. 77



Pese a haber seguido una evolución tendente a dedicar un mayor esfuerzo económico, sin duda como consecuencia del aumento de su peso demográfico en el conjunto de la población, no obstante, el resultado mostrado por España, medido en la cobertura de atención al colectivo, resulta insuficiente, si se compara con los niveles de cobertura conseguidos en otros países de la Unión Europea.

### Cobertura de atención a las personas mayores

	% de mayores de 65 años en cuidado institucional	% de mayores recibiendo servicios de cuidado a domicilio
Austria	4,7 (0)	3,0 (0)
Bélgica	4,0 (S)	6,0 (0)
Dinamarca	5,7 (0)	17,0 (0)
Finlandia	7,2 (0)	24,0 (0)
Francia	3,0 (S)	7,0 (S)
Alemania	5,0 (R)	3,0 (S)
Grecia (°)	0,5 (S)	
Islandia	alto (R)	Alto (R)
Irlanda	5,0 (S)	3,0 (S)
Italia	2,0 (S)	1,3 (R)
Holanda	10,0 (S)	8,0 (0)
Noruega	7,1 (0)	14,0 (0)
Portugal	5,0 (R)	1,5 (R)
España	2,8 (0)	1,0 (S)
Suecia	5,4 (0)	13,0 (0)
Reino Unido	5,1 (0)	13,0 (0)

(0) OCDE. Datos para 1986-94

(S) Anttonen, Sipilä (1996). Datos para 1985-1992, excepto Bélgica: 1981

(R) Informe de Expertos. Datos para: 1994 para Alemania, 1995 para Islandia y 1994 para Portugal

(°) 20 proyectos piloto sobre cuidado a domicilio en marcha y 112 que comenzarán en 1998

Fuente: European Commission (DG V/D/5): *Care in Europe*. Brussels, 1998, p. 35

Pese al escaso nivel de cobertura alcanzado, la red de expertos/as europea considera que la carencia de servicios sociales para este colectivo de edad, en algunos países continentales o del sur, no afecta con la misma

intensidad al empleo femenino como la ausencia de servicios de atención a niños y niñas:

*“If we discount for the fact that all these countries are moderately good providers of care services to older people (and the handicapped), we come to the conclusion that in Continental and Southern countries the impact on female employment and earnings of care responsibility towards older people is not as strong as it is for children, but is significant nevertheless”<sup>14</sup>.*

### ***Índice de Conciliación entre la vida familiar y profesional para mujeres y hombres para evaluar las políticas públicas***

Teniendo en cuanto lo expuesto anteriormente y con la intención de poder evaluar el impacto de género de determinadas políticas públicas, se ha elaborado un índice compuesto de conciliación entre la vida familiar y profesional para mujeres y hombres.

Las variables utilizadas en la elaboración de este índice intentan reflejar el esfuerzo realizado por el sector público tanto en el cuidado de la infancia como de personas mayores, sin pasar por alto el efecto desincentivador para el empleo que puede ejercer la imposición sobre la renta. En este estudio se han seleccionado las siguientes variables:

- El valor alcanzado por el índice de discriminación fiscal del impuesto personal sobre la renta, expuesto anteriormente
- La proporción de niños y niñas menores de 3 años que asisten a servicios de cuidado públicos
- El esfuerzo económico llevado a cabo para la atención y cuidado de la infancia
- La proporción de personas mayores con atención institucional, incluida la domiciliaria.
- El esfuerzo económico llevado a cabo para atender a las personas mayores.

En la tabla siguiente se incluyen los valores obtenidos para estas variables en doce estados de la Unión Europea en el año 2001.

### Valores obtenidos para las variables constitutivas del índice compuesto de conciliación

Estado	Índice de discriminación Fiscal	Atención a menores % cobertura	Gasto público	Atención a mayores % cobertura	Gasto público
	A	B	B1	C	C1
Suecia	0,0000	33,00	1,78	18,40	11,50
Finlandia	0,0000	21,00	3,21	31,20	8,10
Reino Unido	0,0698	2,00	0,16	18,10	11,30
Italia	0,2289	6,00	0,12	3,30	12,70
Dinamarca	0,3039	48,00	3,80	22,70	10,90
Alemania*	0,5620	2,20	0,24	8,00	11,80
Austria	0,4076	3,00	2,14	7,70	11,30
Bélgica	0,4041	30,00	1,22	10,00	8,80
Portugal	0,4282	12,00	0,73	6,50	8,10
Francia	0,5396	23,00	0,24	10,00	10,80
España	0,7425	2,00	0,08	3,80	8,30
Irlanda	0,8777	2,00	2,54	8,00	2,80
Valor mínimo	0,0000	2,00	0,08	3,30	2,80
Valor máximo	0,8777	48,00	3,80	31,20	12,70

(\*) Alemania: proporción de niños en centros públicos en 1994 en la antigua República Federal

A = Índice de discriminación fiscal del impuesto personal sobre la renta (elaboración propia)

B = Proporción de niños menores de 3 años que asisten a servicios de cuidado (públicos). Fuente: *Care in Europe 1998*, p 27 (reproducido de Deven, Inglis, Moss, Petrie, 1997. Tabla I.I)

B1 = Beneficios sociales para la función familia/hijos (como porcentaje del PIB en 2001) dividido por el número de niños y niñas menores de 15 años en 2001. Fuente: Comisión Europea *European Social Protection Expenditure and Receipts. Data 1994-2002*, p 70. Luxemburgo 2003 y EUROSTAT

C = Proporción de personas mayores con atención en cuidado Institucional y domiciliario. OECE: *A caring World*. Paris 1999, pág. 120

C1 = Beneficios sociales para la función Mayores (como porcentaje del PIB en 2001) dividido por el número de personas mayores de 65 años en 2001. Fuente: *European Social Protection Expenditure and Receipts. Data 1994-2002*, p 79. Luxemburgo 2003 y EUROSTAT

Cada una de las columnas expresa los valores alcanzados por cada variable en cada país, que oscilan entre 0 (correspondiente al valor mínimo de cada columna) y 1 (valor máximo de cada columna). Los valores

obtenidos para cada país, incluidos en la siguiente tabla, se han obtenido mediante el desarrollo de la expresión siguiente:

$$(V_i - \text{mínimo}) / (\text{Máximo} - \text{mínimo})$$

Siendo  $V_i$  el valor de cada una de las variables obtenido para cada país  $P_i$ . En el caso particular del índice de penalización fiscal se ha partido, de forma análoga a las restantes variables recogidas en el índice, de la expresión siguiente

$$1 - (V_i - \text{mínimo}) / (\text{Máximo} - \text{mínimo})$$

con la intención de identificar el máximo valor de  $V_i$  con el sistema fiscal menos perjudicial para la conciliación de mujeres y hombres de su vida familiar y profesional.

#### Valores normalizados de las variables

País ( $P_i$ )	F	N	N1	M	M1
Suecia	1,0000	0,6739	0,7273	0,5412	0,8788
Finlandia	1,0000	0,4130	0,7576	1,0000	0,5354
Reino Unido	0,9205	0,0000	0,3939	0,5305	0,8586
Italia	0,7392	0,0870	0,1515	0,0000	1,0000
Dinamarca	0,6538	1,0000	1,0000	0,6953	0,8182
Alemania*	0,3597	0,0043	0,7576	0,1685	0,9091
Austria	0,5396	0,0217	0,7273	0,1577	0,8586
Bélgica	0,5121	0,6087	0,5152	0,2401	0,6061
Portugal	0,4366	0,2174	0,2121	0,1147	0,5354
Francia	0,3852	0,4565	0,6667	0,2401	0,8081
España	0,1540	0,0000	0,0000	0,0179	0,5556
Irlanda	0,0000	0,0000	0,4848	0,1685	0,0000

(\*) Alemania: proporción de niños en centros públicos en 1994 en la antigua República Federal  
Fuente: elaboración propia de las diferentes fuentes enumeradas anteriormente

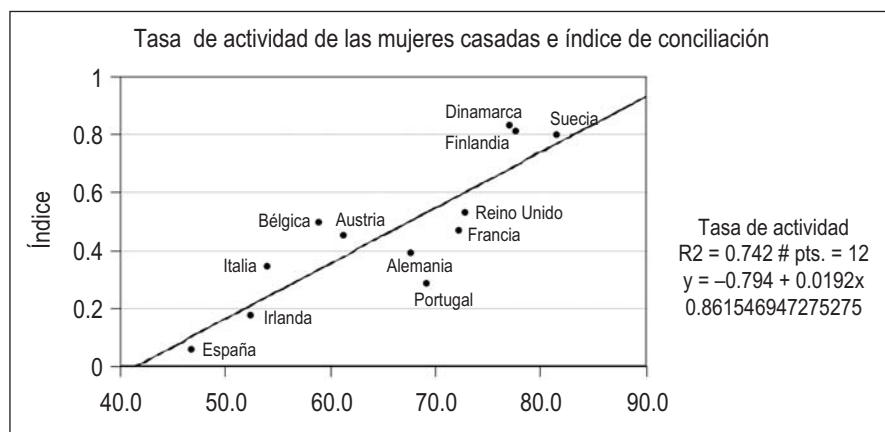
Los valores de la tabla anterior se ponderan (en la proporción indicada en el enunciado de cada columna), para la obtención del índice compuesto de conciliación.

**Ponderación de los valores normalizados e índice de conciliación**

	Índice de penalización fiscal	Atención a menores % cobertura	Gasto público	Atención a mayores % cobertura	Gasto público	Índice Conciliación
	6/16	3/16	3/16	2/16	2/16	
	F	N	N1	M	M1	
Suecia	0,3750	0,1264	0,1364	0,0677	0,0909	0,7963
Finlandia	0,3750	0,0774	0,1420	0,1250	0,0947	0,8142
Reino Unido	0,3452	0,0000	0,0739	0,0663	0,0492	0,5346
Italia	0,2772	0,0163	0,0284	0,0000	0,0189	0,3409
Dinamarca	0,2452	0,1875	0,1875	0,0869	0,1250	0,8321
Alemania*	0,1349	0,0008	0,1420	0,0211	0,0947	0,3935
Austria	0,2023	0,0041	0,1364	0,0197	0,0909	0,4534
Bélgica	0,1921	0,1141	0,0966	0,0300	0,0644	0,4972
Portugal	0,1637	0,0408	0,0398	0,0143	0,0265	0,2851
Francia	0,1445	0,0856	0,1250	0,0300	0,0833	0,4684
España	0,0578	0,0000	0,0000	0,0022	0,0000	0,0600
Irlanda	0,0000	0,0000	0,0909	0,0211	0,0606	0,1726

Fuente: elaboración propia de las diferentes fuentes enumeradas anteriormente

El gráfico siguiente muestra la alta correlación (0,8615) existente entre el índice de conciliación de la vida laboral y familiar para mujeres y hombres y la tasa de actividad de las mujeres casadas en la Unión Europea (el análisis incluye 12 países):



Fuente: elaboración propia de las diferentes fuentes enumeradas anteriormente

### Índice de conciliación y tasa de actividad de las mujeres casadas

Pais	Mujeres casadas Tasa actividad	Índice
Dinamarca	77,1	0,8321
Finlandia	77,6	0,8142
Suecia	81,5	0,7963
Reino Unido	72,7	0,5346
Bélgica	58,8	0,4972
Francia	72,2	0,4684
Austria	61,3	0,4534
Alemania	67,6	0,3935
Italia	54,0	0,3409
Portugal	69,1	0,2851
Irlanda	52,4	0,1726
España	46,9	0,0600
Correlación =		0,8615

Fuente: elaboración propia de las diferentes fuentes enumeradas anteriormente

Debe recordarse que el coeficiente de determinación  $R^2$  es el cuadrado de la correlación obtenida e indica qué proporción de la variable dependiente (tasa de actividad de las mujeres casadas) se explica por la variable independiente (índice compuesto de conciliación) que en este caso es del 74,23% ( $R^2 = 0.7423$ ).

Antes de concluir este apartado, quiero poner de manifiesto que, en la elaboración de este índice compuesto de conciliación de la vida laboral y familiar para mujeres y hombres, no ha sido posible incluir los gastos o beneficios fiscales concedidos por la existencia de hijos e hijas o de personas mayores. La principal razón de su exclusión se debe a la carencia de datos, pues no todos los países los cuantifican y/o, cuando lo hacen, utilizan metodologías diversas que obstaculizan la realización de análisis comparativos. También cabría reseñar la existencia de países como Suecia y Noruega, donde se suprimieron desde hace varios años (De Villota, P. y Ferrari, I, 2001a).

## Conclusiones

Las estadísticas laborales confirman que la participación femenina en el mercado laboral es muy distinta a la masculina en todos los países de la Unión Europea, salvo en los países nórdicos. La incorporación de la mujer a la vida activa está influenciada por su ciclo vital, pues mientras los hombres ingresan en el mercado laboral al cumplir la edad legal requerida o finalizar sus estudios, permaneciendo en el mismo hasta la edad de jubilación, las mujeres con frecuencia lo abandonan por el matrimonio, nacimiento y cuidado de los hijos, y en ocasiones vuelven a reincorporarse al mismo una vez transcurrida esta etapa de su vida.

Cabe diferenciar, por tanto, la incorporación al empleo de las mujeres de acuerdo con su estado civil y el número de hijos e hijas menores a su cargo, factores que casi no se detectan en las decisiones laborales de los hombres. Así, la tasa de actividad de las mujeres casadas europeas no llega al 60% (en España el 47%) frente al 84,4% de los hombres casados (87,7% en España).

El principio de equidad impositiva supone que cada persona debe contribuir de acuerdo con su capacidad económica. Si esto no ocurre así en el seno de la familia es porque existe discriminación fiscal contra algún integrante de la unidad familiar. La penalización fiscal –o exceso de gravamen soportado– por el/la segundo/a percceptor/a intenta mostrar y cuantificar su existencia para conocer el grado de discriminación existente en cada país en el impuesto personal sobre la renta. Esta penalización vendría determinada por la diferencia entre la cuota abonada por el segundo percceptor/a y la que debería abonar caso de tributar a título personal o individual.

Desde esta perspectiva, el análisis de los regímenes fiscales imperantes en la Unión Europea pone de manifiesto que la tributación conjunta, en cualquiera de sus múltiples formas (*splitting*, cociente familiar, acumulación...), genera un efecto perjudicial para los segundos perceptores de renta en el interior de las familias, que tiene que influir en sus decisiones a la hora de permanecer o no en el mercado laboral o de aumentar su participación en el mismo, lo que vulnera de forma flagrante el principio de

eficiencia. Del mismo modo, el principio de equidad queda vulnerado al elegir este tipo de tributación, ya que provoca una clara discriminación indirecta hacia las mujeres casadas (segundas perceptoras), como ya denunciara la Comisión Europea en 1981.

Los gráficos expuestos en estas páginas muestran el exceso de cuota tributaria abonada por el/la segundo/a perceptor/a (medido con relación a la cuota satisfecha en tributación individual), y ponen de manifiesto que el sistema fiscal que penaliza en mayor medida al/a la segundo/a perceptor/a es la tributación acumulada; seguido del *splitting* alemán y, por último y en menor medida, el cociente familiar francés, como consecuencia del elevado gravamen que soporta el/la contribuyente soltero/a sin cargas familiares.

Entre aquellos países que han optado por la tributación individual obligatoria destacan Suecia o Finlandia, con sistemas estrictamente individualizados que no contemplan traspaso alguno entre los cónyuges, por lo que no interfieren en absoluto en la renta disponible del/de la segundo/a perceptor/a. Por el contrario, los restantes sistemas sí la alteran, en mayor o menor medida, al permitir la transferencia de deducciones y reducciones entre ambos, es decir, la utilización de derechos fiscales derivados.

El índice aquí presentado, para medir la penalización fiscal del/de la segundo/a perceptor/a, está basado en la cuantificación del exceso de tributación a la que queda sometido/a este/a contribuyente en comparación con la tributación individual, y hace posible comparar la discriminación existente en la imposición personal sobre la renta en diferentes países de la Unión Europea. Su aplicación muestra que las cifras más elevadas corresponden a Irlanda con 0,8777 (con régimen fiscal opcional para la unidad familiar entre acumulación, *splitting* e individual) y España, con 0,7425 (declaración opcional entre acumulación e individual), seguidas de Alemania con 0,5620 (declaración opcional entre *splitting* e individual) y Francia con 0,5396 (cociente familiar). Por el contrario, los países con menores valores en su índice son Suecia y Finlandia, ambos con tributación individual.



Si se cruzan los datos correspondientes a la tasas de actividad de las mujeres casadas con este índice, se observa que los países que presentan valores de discriminación fiscal más elevados (Irlanda y España) son los que a su vez tienen menores tasas de actividad de las mujeres casadas. Por contra, aquellos con índices inferiores (Finlandia, Suecia y Dinamarca) presentan mayores tasas de actividad, próximas al 85%, con un coeficiente de correlación entre ambas variables de  $-0,5635$ .

La elaboración del índice compuesto de conciliación de la vida profesional y familiar tiene como objeto configurar una herramienta de evaluación adecuada para la evaluación de las políticas públicas destinadas a este fin. En esta primera versión, recoge aquellas variables que parecen reflejar de alguna manera el esfuerzo económico llevado a cabo por el sector público para el cuidado de las personas a lo largo del ciclo vital en el intento de conciliar la vida profesional y familiar para mujeres y hombres. Por ello, se ha escogido la tasa de cobertura de atención infantil en guarderías públicas y la de personas mayores atendidas en centros institucionales o a domicilio, así como el gasto público para la atención infantil o el dedicado a las personas mayores. Este índice pondera también la imposición personal sobre la renta pues, como se ha puesto de manifiesto anteriormente, puede dificultar su consecución.

Si se interrelacionan los valores del índice de conciliación aquí obtenidos con la tasa de actividad de las mujeres casadas aparece una alta correlación (0,8615), lo que parece mostrar su utilidad como instrumento de evaluación de las políticas públicas en la consecución del objetivo de conciliación entre la vida profesional y familiar para mujeres y hombres.

Este índice permite igualmente establecer comparaciones entre países. Aplicado para el año 2001, se puede constatar cómo Finlandia, Dinamarca y Suecia, dentro de la Unión Europea, ocupan los primeros puestos de la ordenación llevada a cabo de acuerdo con los valores obtenidos con su aplicación, mientras Irlanda y España presentan por el contrario los últimos índices de conciliación.

## Notas

1. *New Community Action Programme 1982-1985* [COM (81) 758 final].
2. La unidad salarial utilizada es el salario medio de un/a trabajador/a del sector manufacturero a jornada completa (average production worker, APW), de acuerdo con la definición dada por la OCDE, considerado como un colectivo estándar que permite el estudio simultáneo de distintos países de forma homogénea. Su cuantía viene determinada por la OCDE y sus valores se han utilizado en este estudio. El APW en el año 2002 era de 16.219 €/año en España.
3. (*Un mundo de cuidados. El programa de la Nueva Política Social*). Comisión Europea Dirección General V.
4. European Commission (DG V/D/5): *Care in Europe*. Brussels, 1998, p. 35.

## Bibliografía

- BARNETT, K.; GROWN, C.: *Gender Impacts of Government Revenue Collection: the Case of Taxation*. Commonwealth Secretariat. Economic Paper n. 62, London, 2004.
- COMISIÓN EUROPEA: *New Community Action Programme 1982-1985* [COM (81) 758 final].
- DE VILLOTA, P.; FERRARI, I.: *La individualización de derechos fiscales y sociales en España: un modelo alternativo*. Instituto de la Mujer, serie Estudios, n. 68. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2000.
- DE VILLOTA, P.; FERRARI, I.: *The impact of the tax/benefit system on women's work (El impacto de los impuestos y transferencias sociales en el empleo remunerado de las mujeres)*. Comisión Europea, DGV, 2001a ([http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/equ\\_opp/women\\_work.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/equ_opp/women_work.pdf))
- DE VILLOTA, Paloma: "El impuesto a la renta desde una perspectiva de género" en TODARO, R.; RODRÍGUEZ, R. (ed.): *El Género en la Economía*. Ediciones de las Mujeres n. 32. Santiago de Chile, Isis Internacional, p 61-76, 2001b.
- DE VILLOTA, P.; FERRARI, I.: *Aproximación al análisis de las figuras impositivas del sistema fiscal español desde una perspectiva de género*. Instituto de la Mujer (Serie Estudios n. 80). Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003.
- DE VILLOTA, P.; FERRARI, I.: *Reflexiones sobre el IRPF desde la perspectiva de género: la discriminación fiscal del/de la segundo/a perceptor/a*. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales. Ministerio de Economía y Hacienda, 2004.
- DE VILLOTA, Paloma: "La imposición personal española desde una perspectiva de género", *Economía Informa* n. 324, marzo 2004.
- EUROSTAT: *EU Labour Force Survey*, 2001.
- Fiscalidad Europea Básica*. Editorial CISS, 2000.
- KESTI, Juhani Li. M. (ed.): *European Tax Handbook*. Amsterdam, International Bureau of Fiscal Documentation, 2004.

NELSON, Julie A.: "Feminist Theory and The Income Tax", *Femism, objectivity & economics*. London, Routledge, 1996.

OCDE: *Perspectivas de empleo 2000*, 2000.

OCDE: *Taxing wedges*. Paris, 2000.

O'DONOVAN, Catherine: *Sexual Divisions in Law*. London, Weidenfeld and Nicolson, 1985.



# **MAINSTREAMING, EVALUACIÓN DE IMPACTO Y PRESUPUESTO DE GÉNERO: CONCEPTOS Y CRITERIOS**

Emanuela Lombardo

*Radboud University, Nijmegen*



¿Qué se entiende por *mainstreaming* de género? ¿Cuál es la relación entre *mainstreaming* y presupuesto de género? ¿Qué criterios nos pueden ayudar a evaluar el impacto de género de las políticas públicas, incluidas las presupuestarias? Este capítulo se propone, en primer lugar, definir los conceptos de *mainstreaming*, presupuesto de género y evaluación de impacto de género. En segundo lugar, pretende desarrollar unos criterios sobre cómo evaluar el impacto de género de los presupuestos. Y, finalmente, trata de aclarar las relaciones existentes entre estos tres procesos. El hilo conductor del discurso es el concepto de *mainstreaming* de género.

*Mainstreaming* y presupuesto sensible al género son parte de un mismo proceso; por un lado, de denuncia de la falsa neutralidad de género de las políticas públicas y, por el otro, de propuesta de transformación de la óptica con la que se enmarcan, aplican y evalúan las políticas con el objetivo de eliminar las discriminaciones existentes entre mujeres y hombres y de conseguir una sociedad de igualdad de género en cuanto a la valoración y el tratamiento de sus miembros. Sería conveniente, por lo tanto, no considerar el presupuesto sensible al género como un proceso aislado de la estrategia general del *mainstreaming*, sino como parte de los esfuerzos hacia la incorporación de una perspectiva de género en todas las áreas políticas, incluida la política presupuestaria (Villagómez, 2004). La aplicación de un análisis del presupuesto sensible al género requiere la misma transformación profunda de la manera de analizar, formular, poner en práctica y evaluar las políticas públicas a través de las “lentes de género” que es característica del *mainstreaming* (Consejo de Europa, 1998; Verloo, 2005b). Se trata, en definitiva, de producir un presupuesto en el que el género haya sido incorporado en la agenda política principal. Esto significa que la formulación del presupuesto incorpora un análisis del gasto y de los ingresos públicos desde una perspectiva de género, identificando las implicaciones y los efectos que tendría sobre las mujeres y las niñas en comparación con los hombres y niños (Elson, 2003). Como afirma Cristina Carrasco, en este proceso de análisis del efecto diferenciado de las políticas de gastos e ingresos en las mujeres y los hombres, el género se utiliza “como una categoría de análisis y no como una variable” (Carrasco, 2005: 201).

Además, otro aspecto de la relación entre *mainstreaming* y presupuesto de género merece ser considerado. Una integración sistemática de la perspectiva de género en el mayor número de áreas políticas puede contribuir a legitimar, y por lo tanto reforzar, la incorporación del *mainstreaming* de género en ámbitos políticos tradicionalmente más reacios al género como el del presupuesto. Como subraya Veronique Degraef, a pesar del compromiso institucional de aplicar la igualdad de género en todas las áreas políticas, ámbitos como el de las finanzas parecen estar “protegidos contra las interferencias”. Se acepta más dócilmente la introducción del *mainstreaming* de género en las áreas de recursos humanos, como políticas de empleo y de formación profesional, que en las áreas más impermeables a la perspectiva de género que reciben más apoyo presupuestario (Degraef, 2002). Los esfuerzos hacia la elaboración y puesta en práctica de un presupuesto sensible al género intentan llegar precisamente al “corazón duro” de las políticas públicas.

Si el *mainstreaming* es la estrategia que pretende incorporar una perspectiva de género en la agenda política principal y en todas las áreas políticas, y esto incluye también el presupuesto, la evaluación del impacto de género de las políticas, incluida la presupuestaria, es uno de los instrumentos que permiten evaluar *ex-ante* el impacto sobre las relaciones de género de cualquier propuesta política y normativa, y cualquier asignación presupuestaria o medida fiscal, para modificar las medidas propuestas en el caso en el que se detectaran unas consecuencias no deseadas para la igualdad de género. La idea es medir y modificar, si es necesario, los efectos que las políticas públicas puedan tener sobre la situación de las mujeres y de los hombres, sobre la relación entre ambos colectivos y sobre la obtención del objetivo de la igualdad de género. En este capítulo se discuten, en la primera sección, el concepto de *mainstreaming* de género, en la segunda, su relación con el presupuesto de género, y, en la tercera, los criterios para una evaluación de impacto de género de las políticas presupuestarias.



## **El concepto de *mainstreaming* de género y los criterios para su definición**

Para aclarar la relación entre *mainstreaming* y presupuesto de género, es necesario definir qué es lo que entendemos por ambos conceptos, empezando aquí por el primero. El *mainstreaming* de género (MG), traducido al castellano con el término “transversalidad”<sup>1</sup>, está presente en el lenguaje de las políticas públicas de igualdad en el nivel internacional, europeo y español desde hace más de una década. El concepto se elaboró en origen entre las feministas que se ocupan de programas de desarrollo, cuando éstas descubrieron que las perspectivas y las necesidades de las mujeres no se tenían en cuenta, debido a que los hombres controlaban los recursos principales y luego asignaban fondos “especiales” para las mujeres: esto tenía el efecto de segregar las necesidades e intereses de las mujeres todavía más (Jahan, 1995). El *mainstreaming* de género fue entonces asumido explícitamente por la Plataforma para la Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre Mujeres de Naciones Unidas que se celebró en Pekín en 1995. La Plataforma de Pekín requiere a “los gobiernos y otros actores promocionar una política activa y visible del *mainstreaming* de género, en todas las políticas y programas, para que, antes de que se tomen las decisiones, se realice un análisis de los efectos producidos en mujeres y hombres, respectivamente”<sup>2</sup>. La idea es que los temas relativos a la igualdad de género sean parte de la agenda política principal en vez de ser un asunto secundario para el que hay que crear medidas y recursos *ad hoc*.

La puesta en juego del *mainstreaming* es cambiar la forma patriarcal de ver la realidad social y de establecer criterios y prioridades de la agenda política dominante que normalmente asumen como referencia principal el modelo masculino. Es una manera diferente de observar la realidad, que implica quitarse las “gafas deformantes de la desigualdad” que hemos utilizado hasta la fecha para formular, poner en práctica y evaluar las políticas públicas. Al estar oscurecidas por la sociedad patriarcal, las “gafas deformantes” que solemos llevar no nos permiten ver nítidamente cuales son y donde están las discriminaciones de género y como podemos

superarlas. El *mainstreaming* requiere en cambio que adoptemos unas “gafas de la igualdad”, que nos hagan más conscientes de los prejuicios y estereotipos de género, y nos permitan individualizar más claramente donde están las desigualdades entre mujeres y hombres y cómo podemos actuar para eliminarlas (Lombardo, 2003a). Este cambio de óptica nos ayudará a reorientar nuestra mirada, ahora más sensible a la problemática de género, hacia todos los asuntos de nuestro trabajo cotidiano, planificación y elaboración de políticas, análisis y recogida de datos estadísticos, aplicación de proyectos, gestión del personal, distribución de recursos, evaluación de medidas, etc.

¿Qué se entiende por *mainstreaming* de género? La definición actualmente más utilizada en el debate académico sigue siendo la del Grupo de expertas del Consejo de Europa dirigido por Mieke Verloo: “El *mainstreaming* de género es la organización (la reorganización), la mejora, el desarrollo y la evaluación de los procesos políticos, de modo que una perspectiva de igualdad de género se incorpore en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas, por los/as actores/as normalmente involucrados/as en la adopción de medidas políticas”. (Consejo de Europa, 1999: 26). La definición del Grupo de expertas del Consejo de Europa, sin embargo, es un significante abierto y vacío hasta que no se definan los criterios para establecer como incorporar una perspectiva de género en las políticas públicas. Para llenar de contenido la definición, con la ayuda del mismo manual del Consejo de Europa y de otra literatura relevante sobre el asunto (Walby, 1990; Squires, 2005; Verloo, 2005b; Jahan, 1995), se han identificado aquí cinco criterios o requisitos para evaluar si un determinado proceso político está o no aplicando una perspectiva de género (Lombardo, 2003b; Lombardo, 2005a; Lombardo y Meier, 2006):

1. *Un cambio en el concepto de igualdad de género, más amplio del existente.* El objetivo a conseguir no solamente es el de la igualdad *de jure* sino también *de facto*. Esta última requiere la aplicación de “una perspectiva de género y no un enfoque limitado a los problemas de las mujeres” (Consejo de Europa, 1999: 32), lo cual significa que cambios en el estilo de vida de los hombres son necesarios debido a que el papel que cada sexo desempeña

afecta las oportunidades y el estilo de vida del otro. Una noción más amplia de igualdad necesita asimismo un enfoque más global que combata explícitamente el sistema patriarcal, centrándose en las causas múltiples y entrelazadas que crean una relación desigual entre los sexos con desventaja de las mujeres en distintos sectores como familia, trabajo remunerado, política, sexualidad, cultura y violencia masculina (Walby, 1990).

2. *La incorporación de la perspectiva de género en la agenda política principal.* Esto significa abordar los problemas de igualdad de género dentro de las tendencias dominantes de la sociedad, siendo éstas las direcciones, las organizaciones y las ideas a partir de las cuales se generan decisiones sobre las medidas y los recursos para políticas específicas como, por ejemplo, la educación o el transporte. El *mainstreaming* implica que los problemas de igualdad de género tendrían que ser tratados dentro del trabajo sobre la educación, o sobre el transporte (Consejo de Europa, 1999). Referencias a los temas de género y consideraciones relativas a la medida en la que una iniciativa política podría afectar a mujeres y hombres de forma diferente/discriminatoria (y a como esto se podría evitar) deberían encontrarse en cada ámbito político. Esto implica también que los objetivos de igualdad de género y las políticas que afectan especialmente a las mujeres tengan prioridad sobre otros objetivos relevantes (en términos de recursos económicos y humanos, tipo de medidas adoptadas, etc.).
3. *La igual participación política, económica y social de mujeres y hombres* se recomienda para asegurar que las mujeres serán parte del *mainstream*, por lo menos a nivel numérico. Esto es un desafío directo a la desigual distribución de género de los recursos y trabajos y una amenaza a la jerarquía política masculina. También implica un aumento de la participación masculina en los ámbitos relacionados con la reproducción social. El cambio en el poder, sin embargo, no reside sencillamente en una redistribución más equitativa del número de mujeres y de hombres en cada ámbito, sino en el desafío de la norma androcéntrica en la que

tienden a fundarse los criterios para la atribución de los valores y las prioridades políticas.

4. *Un cambio en las culturas institucional y organizativa* implica por lo menos tres tipos de cambio en: a) el proceso político; b) los mecanismos políticos; c) los/as actores/as políticos/as.

a) Un cambio en el *proceso político* quiere decir que este último “se reconstruye para que los/as actores/as comunmente involucrados/as tengan en cuenta una perspectiva de género y se alcance la meta de la igualdad de género” (Consejo de Europa, 1999: 28). Para incorporar una perspectiva de género en el proceso político, los/as actores/as ordinarios/as deben poseer una cierta competencia sobre género, pero también deberán consultar expertos/as de género y organizaciones del movimiento feminista y de la sociedad civil para entender mejor cómo formular, implementar y evaluar una determinada propuesta política sobre la base de la perspectiva de género. Esto hace imprescindibles las actividades de *educación y formación* para todos/as los/as actores/as políticos/as y administrativos/as y para la sociedad entera.

b) Un cambio en los *mecanismos políticos* exige dos condiciones:

b1) Una *cooperación horizontal* en asuntos de género entre todos los ámbitos, departamentos y niveles (nacional, regional y local) políticos. La coordinación interdepartamental se suele enfrentar con obstáculos como la parcelación característica de la estructura burocrática del trabajo institucional, la poca costumbre de trabajar en equipo y de forma coordinada, y el carácter jerárquico, es decir vertical, de la cultura de trabajo existente, mientras que la transversalidad requiere que todo el mundo esté al mismo nivel, es decir, horizontalidad. A estos factores se puede añadir la escasa concienciación en igualdad de género, e incluso resistencia a trabajar en asuntos de igualdad debido a prejuicios culturales sexistas, tanto por parte de responsables técnicos/as como políticos/as.

- b2) El uso de *herramientas y técnicas* adecuadas para integrar la variable de género en todas las políticas, hacer un seguimiento y evaluar estas últimas desde la perspectiva de género. La recogida de datos estadísticos desagregados por sexo y la realización de encuestas, pronósticos o análisis de coste-beneficio desde una perspectiva de género permiten trazar con mayor precisión la situación socioeconómica de ambos sexos y ofrecen información sobre el impacto que puedan tener las decisiones políticas en las diversas condiciones de vida de mujeres y hombres. Los métodos de evaluación del impacto de género permiten detectar, en una fase temprana de elaboración, si las necesidades de las mujeres y de los hombres se tienen en cuenta igualmente y si han sido atendidas en una determinada propuesta política (Consejo de Europa, 1999).
- c) Un cambio *en los/as actores/as* que participan en el proceso político requiere la ampliación de éstos/as que incluya no solamente los/as actores/as ordinarios/as de la política y de la administración, sino también los/as expertos/as en igualdad de género (como los organismos de promoción de la igualdad de género nacionales, regionales y locales), el movimiento feminista y la sociedad civil (organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales, representantes de trabajadores/as y empresarios/as, etc.).
5. El quinto criterio<sup>3</sup> para que el *mainstreaming* de género sea un concepto transformativo requiere tanto un *mainstreaming* de la diversidad y no sólo del género (Squires, 2005), como el empoderamiento de las mujeres (Verloo, 2005b). Esto precisa la creación de un espacio para la expresión de las diversas posiciones feministas, según el modelo de los foros mundiales de las mujeres organizados por las Naciones Unidas (Verloo, 2005b). La mayor participación de la sociedad civil que requiere este criterio está relacionada con la demanda feminista de crear

“triángulos de empoderamiento” para vincular el aspecto formal de la acción política con el informal con el fin de tener una mayor influencia en la articulación y puesta en práctica de las políticas públicas (Lycklama à Nijeholt et al., 1998; Woodward, 2004).

El *mainstreaming* de género ya no es un concepto abierto y vacío que prescribe la introducción formal de una perspectiva de género sin saber cómo hacerlo, pues estos cinco criterios contribuyen a aclarar qué debe entenderse por la incorporación de una perspectiva de género en la corriente política principal. Estos criterios se fundamentan no solamente en la teorización del Consejo de Europa, sino también en el enfoque de “cambio de agenda” de Jahan (1995) y, en parte, en el enfoque de desplazamiento y empoderamiento de Verloo (2005b).

Entre las reflexiones más citadas en el debate sobre teoría del *mainstreaming* está la de Rounaq Jahan (1995), que diferencia un enfoque más “integracionista” al *mainstreaming*, que pretende abordar los asuntos de género dentro del paradigma político existente y sin grandes cambios en la estructura institucional, de un enfoque de “cambio de agenda” (*agenda-setting*), que implica la transformación y la redirección de la misma agenda política para incorporar la perspectiva de las mujeres en el proceso político. Mieke Verloo (2005b) parte del enfoque de *mainstreaming* del “desplazamiento” de Squires (2005). Este modelo pretende superar el dilema feminista entre igualdad y diferencia, trascender las dicotomías de género y abrazar una política de la diversidad, con el fin de de-construir los regímenes discursivos que crean las propias identidades de género. Verloo coincide con Squires en el carácter transformativo del modelo de *mainstreaming* de “desplazamiento”, pues este último es el que mejor puede adaptarse a las dinámicas del poder de género que requieren un cambio continuo en los objetivos y en las estrategias. Sin embargo, el enfoque de “desplazamiento” promete más dinamismo y transformación en teoría, pero es difícil de llevar a la práctica política. Por ello, Verloo propone vincular el enfoque transformativo y dinámico del “desplazamiento” con el empoderamiento de las mujeres, que requiere la organización de un espacio para la articulación de las posiciones feministas sobre des/igualdad de género y la promoción de la agenda política sobre igualdad de género.

Los enfoques teóricos que se adoptan no sirven solamente para la formulación de políticas transversales, sino que también afectan a la aplicación del *mainstreaming*, pues las diferentes interpretaciones que se dan del problema de la desigualdad de género y de las soluciones propuestas llevarán inevitablemente a una puesta en práctica muy diferente del principio del *mainstreaming* de género en los varios contextos y ámbitos políticos internacionales, nacionales y sub-nacionales (Verloo, 2005a)<sup>4</sup>. Entre las aplicaciones del *mainstreaming* con mayores consecuencias materiales para las vidas de las mujeres están las iniciativas de presupuesto sensible al género. En la siguiente sección se explora, por lo tanto, el concepto de *mainstreaming* de género en su vertiente relacionada con el presupuesto.

### ***Mainstreaming y presupuesto de género***<sup>5</sup>

Si bien la fecha del lanzamiento oficial del “presupuesto de género” puede hacerse coincidir con la conferencia mundial de las Naciones Unidas sobre las mujeres de Pekín en 1995, en la que los gobiernos se comprometieron a incorporar una perspectiva de género en todas las políticas públicas incluida la presupuestaria, algunos países fueron precursores de Pekín. El gobierno australiano introdujo ya en 1985 una revisión de género de su presupuesto, sobre todo en la vertiente relacionada con el gasto. En Sudáfrica, desde el 1995 se han activado iniciativas de presupuesto sensible al género, y otros gobiernos tanto nacionales como regionales y locales, e instituciones internacionales van progresivamente desarrollando iniciativas de este tipo (Budlender et al., 2002; Elson, 2003; Villagómez, 2004).

El Presupuesto, según Budlender, Sharp y Allen (1998), es la principal herramienta a través de la cual el gobierno materializa sus objetivos económicos y de desarrollo, debido a que en él el gobierno planifica los gastos que va a realizar y los ingresos que le van a permitir llevarlos a cabo. Existe una relación muy estrecha entre *mainstreaming* y presupuesto sensible al género, puesto que el segundo es parte integrante del primero y ambos son complementarios en el intento de conseguir la igualdad de

género (Sharp, 2002). Según escriben Budlender, Sharp y Allen (1998), el objetivo prioritario es la integración transversal de los asuntos de género en todas las políticas, planes y programas nacionales, y el presupuesto de género es parte de este proceso, puesto que permite analizar el impacto diferenciado que tienen los presupuestos de los gobiernos sobre mujeres y hombres, e introducir los cambios necesarios para responder a las necesidades de ambos colectivos. Todas las políticas que están o pueden estar reflejadas en términos de presupuesto pueden analizarse desde el punto de vista de género, puesto que tienen la capacidad de reducir o aumentar las desigualdades entre mujeres y hombres en la utilización y en el acceso a los recursos (Villagómez, 2004: 6). Los cinco criterios identificados para definir el *mainstreaming*, por lo tanto, pueden servirnos también para definir el concepto de presupuesto de género.

La necesidad de adoptar un enfoque más global de género, descrita en el primer criterio del *mainstreaming*, que no trate los problemas de género como problemas “de mujeres” y que tenga por objetivo la igualdad de resultados, está inscrita en la propia definición de presupuesto de género. Como afirma Diane Elson, el objetivo no es el de “producir un presupuesto separado para las mujeres, sino el de producir un presupuesto en el que el género haya sido incorporado en la agenda política principal. Esto significa que la formulación del presupuesto incorpora un análisis del gasto público y de los métodos para aumentar la renta pública desde una perspectiva de género, identificando las implicaciones y los efectos que tendría sobre las mujeres, las adolescentes y las niñas en comparación con los hombres, los adolescentes y los niños. La pregunta clave es: ¿qué impacto tiene esta medida fiscal sobre la igualdad de género? ¿Reduce la igualdad de género; la aumenta; o la deja tal como está?” (Elson, 2003: 3). Elson explica que, en relación con el gasto público, la cuestión no es la de distribuir el 50% del gasto para las mujeres y el otro 50% para los hombres, sino que el gasto debería “satisfacer igualmente las necesidades y las prioridades de mujeres y hombres, y reducir las desigualdades de género”.

En lo que concierne a los impuestos, el punto no es dividir el 50% de los impuestos para las mujeres y el otro 50% para los hombres, sino que tener en el sistema de impuestos “normas que perpetúan la dependencia



de las mujeres de los hombres; tanto mujeres como hombres deberían ser tratados como individuos en su propio derecho” (Elson, 2003: 4). Como destaca Paloma de Villota (2003), si en el caso de la política de gasto público el impacto de género es más evidente, puesto que la canalización de los gastos hacia medidas de igualdad de oportunidades y acciones positivas resulta más visible, en el caso de la política tributaria es a primera vista más difícil detectar el impacto de género, puesto que las medidas fiscales no diferencian aparentemente entre los y las contribuyentes, y sin embargo producen discriminaciones indirectas. Un ejemplo de éstas es, según de Villota (2003), la penalización que los regímenes fiscales no individualizados con carácter obligatorio realizan hacia las personas que conviven como parejas de hecho, las familias monoparentales, las uniones no heterosexuales, en comparación con el tratamiento fiscal de la familia tradicional con un/a único/a perceptor/a de renta.

Incorporar la perspectiva de género en la agenda política principal significa, como se ha destacado en el segundo criterio para definir el *mainstreaming* de género, que es necesario abordar los temas de género allí donde se establecen las prioridades en los objetivos y recursos en cada ámbito político. El presupuesto es una de las áreas fundamentales en las que es preciso abordar los temas de género para poder valorar, reconocer y tratar a mujeres y hombres con equidad, en lugar de adoptar un enfoque aparentemente neutral pero en realidad de sesgo androcéntrico, que acaba discriminando y explotando el trabajo de las mujeres (Carrasco, 1999; 2005). Se trata de re-elaborar las prioridades teniendo en cuenta las diferentes necesidades y contribuciones de las mujeres y de los hombres, así como de redistribuir los recursos públicos para atender a las necesidades de ambos, teniendo en cuenta la posición de desventaja en la que la sociedad patriarcal sitúa a las mujeres (Esim, 2000). Según las expertas, los presupuestos no sensibles al género no son en realidad neutrales sino ciegos con respecto al género, pues acaban excluyendo a la mayoría del trabajo productivo y reproductivo de las mujeres, así invisibilizando a la mitad de la población del mundo (Waring, 1988; Budlender, Sharp y Allen, 1998; Carrasco, 2005). La “economía reproductiva”, en la que trabajan mayoritariamente mujeres, no está comúnmente

contabilizada en los sistemas nacionales de cuentas, ni está remunerada de ninguna manera, puesto que las políticas económicas se centran en la “economía productiva” (Waring, 1988; Carrasco, 2005).

Un aspecto fundamental del análisis del presupuesto sensible al género es, por lo tanto, el reconocimiento del trabajo no remunerado de cuidado desempeñado mayoritariamente por las mujeres, a través de iniciativas como las “cuentas satélites” del uso del tiempo y de los recursos en los hogares (Durán, 1999; 2000). A través del cómputo del tiempo dedicado a las labores domésticas y a los cuidados de la familia y de la comunidad, se pretende así calcular el valor de la aportación de las mujeres que actualmente no tiene precio (Durán, 1998; 1999; 2000; Ruyter van Steveninck y de Groot, 1998). Según algunas autoras, un análisis que tenga en cuenta las diferencias entre hombres y mujeres en el tiempo y los recursos destinados a la reproducción social puede traducirse en medidas dirigidas a reducir el denominado “impuesto de reproducción” de las mujeres (Krug y Van Staveren, 2000) y a tomar decisiones políticas “que tengan en cuenta toda la población” (Durán, 2004). Las sugerencias de la economía feminista para incorporar el género en el presupuesto van en la dirección del reconocimiento de la “interdependencia de los sectores productivo y reproductivo de la economía” y de la priorización de objetivos de bienestar y desarrollo humano que en última instancia visibilicen a las mujeres en la macroeconomía (Bakker, 1999; Carrasco, 1999).

Dichas sugerencias están estrictamente relacionadas con el tercer criterio del *mainstreaming* de género sobre la igual participación política, económica y social de mujeres y hombres. Un presupuesto sensible al género pretende visibilizar la representación desigual de mujeres y hombres en la toma de decisiones, desequilibrada a favor de los hombres, y su participación desigual en el trabajo productivo y en el trabajo doméstico, de cuidado, y comunitario, con una predominancia de hombres en el primero y de mujeres en los segundos. Una planificación de los gastos e ingresos que tenga en cuenta el diagnóstico diferenciado de la participación femenina y masculina tendría por lo menos dos objetivos. Uno, práctico, de aumento tanto del número de mujeres en la toma de decisiones e instituciones representativas, como de las tasas de empleo

femenino y de incorporación de los hombres en el trabajo de reproducción social, junto con una reducción de la representación de los mismos en los ámbitos de toma de decisiones. Otro, estratégico, de transformación de la norma androcéntrica que subyace a la asignación política de criterios, prioridades, y valores, remplazando la centralidad del dinero establecida por la economía de mercado con la de la calidad de vida que está alimentada por la economía del cuidado de las personas y del respeto del medioambiente (Waring, 1988; Carrasco, 2005).

La reconstrucción de las instituciones androcéntricas pasa, según Fraser (1994), por tratar a los seres humanos que cuidan y dan a luz no como la excepción sino más bien como la norma. Para de-construir la oposición de género entre “ganadores del pan” y “cuidadoras” sería necesario “incitar a los hombres a volverse más como lo que la mayoría de las mujeres son actualmente, es decir personas que se dedican principalmente al trabajo de cuidado” (Fraser 1994: 611). En cuanto al cambio de la dominación masculina en la política, ésta también pasaría por una reorientación de los recursos destinados a las instituciones políticas, como los partidos, a condición de que éstas se comprometan a luchar el sexismo institucional en todas sus formas, es decir no apoyando “determinados tipos de comportamiento masculino” relacionados con la agresividad, la rudeza, y el estilo antagonista, contrastando “una visión del mundo que implícitamente acepta la división sexual del trabajo”, y favoreciendo “las demandas de las mujeres de poder político y responsabilidad” (Lovenduski, 2005: 58).

El presupuesto de género, así como la estrategia más amplia del *mainstreaming*, requiere también unos cambios en el proceso institucional, en los mecanismos y en los/as actores/as (cuarto criterio del MG). Introducir la perspectiva de género en el proceso institucional presupuestario tiene, entre otras, la dificultad técnica de que las diferentes fases del ciclo del presupuesto están normalmente vinculadas por compromisos previos con actividades existentes que son difíciles de cambiar, y la dificultad política de que el proceso depende de la voluntad y los acuerdos de gobernantes/as y legisladores/as (Villagómez, 2004). Para contrastar ambos obstáculos, se requiere la toma de conciencia de la

necesidad de introducir una perspectiva de género por parte de todos/as los/as actores/as involucrados/as en el proceso presupuestario, tanto del personal político como técnico. Evidentemente es más fácil que se institucionalicen prácticas de presupuesto de género allí donde los/as gobernantes y los/as técnicos/as están más comprometidos/as con la introducción de una perspectiva de género en todas las áreas políticas y lo apliquen de una manera más sistemática en el proceso político.

Se han desarrollado una gran variedad de herramientas para analizar el presupuesto desde una perspectiva de género. Las expertas insisten en la importancia que tiene para el análisis de presupuesto de género una información completa sobre la situación de las mujeres y los hombres y sus respectivas relaciones a través de la recogida de *datos estadísticos desagregados por sexo* en todas las áreas políticas. El Secretariado del Commonwealth (1998), gracias al trabajo de Diane Elson (1996; 1997; 1999a; 1999b), Debbie Budlender y Ronda Sharp (1998), ha elaborado seis herramientas que pueden resultar útiles en las iniciativas de análisis del presupuesto sensible al género y que son frecuentemente citadas por la literatura. La discusión detallada de dichas herramientas se encuentra en el capítulo de Yolanda Jubeto. Villagómez (2004) precisa que estas herramientas no son siempre adecuadas para el análisis de los presupuestos a nivel sub-nacional y que incluso a nivel nacional los datos que se necesitan para ello no son tan fácilmente disponibles.

Las iniciativas de presupuesto de género implican también unos cambios en los/as actores/as que participan en la gestión del presupuesto. En este sentido, las sugerencias contenidas en las herramientas incluyen encuestas de opinión y audiencias públicas a la ciudadanía para analizar el impacto de los servicios públicos en las y los beneficiarias/os de los mismos y para abrir debates entre instituciones y ciudadanía sobre las prioridades del gasto público en relación con los colectivos beneficiarios (Esim, 2000; Elson, 1999). Se han desarrollado, además, mecanismos más participativos para involucrar a la sociedad civil en el proceso de análisis, elaboración, puesta en práctica y evaluación de presupuestos sensibles al género. Las organizaciones de la sociedad civil y de expertas/os juegan un papel fundamental en las iniciativas de presupuesto de género, tanto para

estimular y pedir responsabilidad a los gobiernos en cuanto a la gestión del gasto público en relación con el objetivo de la igualdad de género, como para hacer un seguimiento y conducir análisis independientes del presupuesto desde una perspectiva de género (Esim, 2000; Elson, 1999; Villagómez, 2004). Además, la participación de diferentes colectivos de mujeres en el presupuesto puede tener consecuencias importantes para el empoderamiento de las mismas.

Existen diferentes tipos de participación de la sociedad civil en el presupuesto de género y de colaboración entre instituciones y sociedad civil. Un ejemplo en Europa es el *Women's Budget Group* del Reino Unido (1989, <http://www.wbg.org.uk/>), formado por mujeres activistas sobre todo del mundo académico pero también de las ONGs y de los sindicatos, que ofrece consultas y *feed-back* al Gobierno y ha cooperado con el ministerio de Finanzas. Otro caso es el de Sudáfrica, donde un grupo de parlamentarias/os y ONGs crearon en 1995 el *Women's Budget Initiative*, que tiene la tarea de pedir a expertas académicas y ONGs unos análisis desde una perspectiva de género de diferentes sectores del presupuesto, que el Parlamento se compromete a tener en cuenta para realizar los cambios más relevantes (Budlender et al., 2002). En otros casos han sido los organismos de igualdad de los gobiernos a promover iniciativas de presupuesto de género. En España, por ejemplo, se han impulsado actividades de presupuesto de género en el nivel autonómico en el País Vasco en 2001, donde, por iniciativa de Emakunde, se ha llevado a cabo una experiencia piloto de presupuesto con enfoque de género que ha consistido en una evaluación de impacto de género del gasto de programas específicos de algunos departamentos de gobierno (<http://www.emakunde.es>).

Según Krug y Van Staveren (2000), las auditorias de género del presupuesto más eficaces son las que establecen un sistema más descentralizado que permite un mayor nivel de participación directa, que a su vez garantiza una implementación más eficaz del principio de no discriminación. Las autoras ofrecen el ejemplo de Tanzania y Sudáfrica, que según ellas es preferible a los mecanismos institucionales más centralizados establecidos en el Reino Unido y en Australia. En cualquier caso, como sugiere la OECD (2002), una premisa fundamental de los

presupuestos participativos es la capacidad de involucrar a los tres actores clave del proceso, es decir gobiernos, sociedad civil y legisladores/as.

Existe la tendencia de representar tanto el *mainstreaming* como el presupuesto de género como procesos altamente técnicos que deben ser llevados a cabo por expertos/as en el sector que deben aplicar unas herramientas supuestamente neutrales para incorporar la perspectiva de género en la planificación del contenido de las áreas políticas y de los recursos destinados a éstas. Si bien es cierto que son necesarios determinados conocimientos especializados para llevar a cabo estos dos procesos, también hay que destacar que el establecimiento de prioridades y objetivos y la asignación de recursos públicos para cumplir con los objetivos establecidos son actividades esencialmente políticas, puesto que se trata de asignar y redistribuir valores. La tensión entre “tecnicización” y “democratización” está presente en los debates actuales tanto sobre *mainstreaming* (Walby, 2005) como sobre presupuesto de género (Mckay y Fitzgerald, 2002).

El enfoque más común para la implementación del *mainstreaming* de género ha sido hasta fecha el tecnocrático o “experto-burocrático”, que está basado en la cooperación entre políticas, burócratas y expertas de género. En este modelo, utilizado en los países europeos (Holanda en particular) y en Australia, Nueva Zelanda y Canadá, el *mainstreaming* se trata como un proceso técnico en el que personal de la política y de la administración se limita a aplicar unos procedimientos y herramientas supuestamente neutrales para incorporar una perspectiva de género en las políticas públicas (Barnett Donaghy, 2003; Consejo de Europa, 1998; Rees, 2004; Verloo, 2005b). Sin embargo, el modelo tecnocrático de *mainstreaming* es problemático para la democracia debido a que no recoge las opiniones y necesidades de las mujeres pertenecientes a la sociedad civil y al movimiento feminista. Además, dicho modelo no tiene en cuenta que el concepto de igualdad de género tiene múltiples significados y que por lo tanto el mismo *mainstreaming* de género es mucho más controvertido de lo que un enfoque procedural pretende reflejar (Verloo, 2005a; 2005b). Para recoger el significado más político y múltiple del *mainstreaming*, se ha desarrollado también un enfoque denominado “participativo-democrático”, como en el caso de Irlanda del Norte (2000), en el que grupos cívicos

participan en la elaboración de las propuestas políticas que puedan afectarles a través de un proceso de consultas y audiciones (Barnett Donaghy, 2003; Beveridge et al., 2000).

En el caso del presupuesto con enfoque de género, las iniciativas para abrir el presupuesto de los gobiernos a la participación de organizaciones de la sociedad civil y del mundo académico deben enfrentarse con una idea tradicional del presupuesto concebido como una actividad meramente técnica diferenciada del mismo proceso político. Sin embargo, McKay y Fitzgerald (2002) consideran que la elaboración del presupuesto es en realidad un “ejercicio político” en el que los/as políticos/as tienden a reflejar las preferencias y necesidades que, en su interpretación, expresa el electorado. Según las autoras, la incorporación de la perspectiva de género en el presupuesto implica una valoración de cómo debe distribuirse el gasto para conseguir determinados resultados políticos, revelando claramente la naturaleza política del proceso presupuestario. Además, dicho proceso cubre transversalmente todas las áreas políticas.

El reto para quienes abogan por un presupuesto sensible al género es, por lo tanto, el de re-orientar la agenda política en su conjunto para que esta última incorpore las experiencias, necesidades y preferencias tanto de las mujeres como de los hombres, teniendo en cuenta la diversidad y las desigualdades existentes, y priorizando el objetivo estratégico a largo plazo de conseguir una sociedad en la que se valoren por igual las contribuciones y habilidades de ambos sexos. Un paso importante en esta dirección está representado por uno de los instrumentos clave de la estrategia del *mainstreaming* de género, que es la evaluación de impacto de género de todas las políticas públicas, incluida la presupuestaria. La siguiente sección define por lo tanto el concepto de “evaluación de impacto de género” y desarrolla unos criterios que pretenden contribuir a una reflexión acerca del presupuesto sensible al género y su posible aplicación a nivel local.

### **La evaluación de impacto de género del presupuesto**

La evaluación de impacto de género es uno de los instrumentos, dentro de la estrategia del *mainstreaming* de género, que sirve para

evaluar *ex-ante* el impacto sobre las relaciones de género de cualquier propuesta política y normativa, y para modificar las medidas propuestas en el caso en el que se detectaran unas consecuencias no deseadas para la igualdad de género. La idea es medir y modificar, si es necesario, los efectos que las políticas públicas puedan tener sobre la situación de las mujeres y de los hombres, sobre la relación entre ambos colectivos y sobre la obtención del objetivo de la igualdad entre mujeres y hombres. El fin es doble: primero, evitar que se propongan medidas políticas que, utilizando la norma del sujeto masculino, desfavorezcan a las mujeres o mantengan el orden de género existente<sup>6</sup> (impacto negativo); segundo, aprobar medidas políticas que incidan en la realidad de todos los ámbitos que se pretenda regularizar, con el objetivo de conseguir la igualdad entre mujeres y hombres, eliminar las discriminaciones, y promover activamente la autonomía de las mujeres (impacto positivo).

El ámbito de aplicación de la evaluación de impacto de género incluye en principio todos los proyectos de ley en fase temprana de elaboración y todos los proyectos de reglamentos, programas y planes políticos, presupuestos, acciones puntuales concretas, y propuestas de investigación que deben ser aprobados por los Gobiernos y/o Parlamentos a todos los niveles. Es especialmente importante para los gobiernos locales que la evaluación de impacto de género no cubra solamente leyes y reglamentos, sino también todas las demás medidas, debido a que estos gobiernos no suelen producir normativa pero generan muchas acciones que tienen un impacto de género.

Otra de las razones por las que la evaluación de impacto de género debe considerarse un proceso político es que para ella es necesario establecer unos criterios de evaluación, normalmente elaborados por expertas en la problemática de género, en los que se manifiestan determinados juicios de valor sobre el “qué” y el “cómo” evaluar. En la selección de los criterios relevantes a tener en cuenta para evaluar el impacto de género, en este caso del presupuesto, mis referentes han sido la evaluación de impacto de género de Holanda (Consejo de Europa, 1999; Roggeband, 2003), la metodología desarrollada por el proyecto europeo de investigación MAGEEQ, y el modelo de *mainstreaming* “participativo-democrático” de



Irlanda del Norte, que se basa en la consulta de representantes de los colectivos afectados por las propuestas políticas (Barnett-Donaghy, 2003). Los tres elementos clave de esta evaluación son el análisis de las estructuras en las que se origina y se mantiene la desigualdad de género y de los mecanismos que la reproducen, y la participación de representantes de las personas que serán afectadas por las medidas propuestas, provenientes del movimiento feminista, de organizaciones de la sociedad civil y del mundo académico.

Con respecto a las estructuras y mecanismos de la desigualdad de género, el modelo holandés de evaluación de impacto de género, y el trabajo de Walby (1990) y de Connell (1987) han sido la base para la definición por parte del proyecto MAGEEQ de las tres estructuras clave en la desigualdad de género: la división del trabajo<sup>7</sup>, la organización de la intimidad<sup>8</sup> y la organización de la ciudadanía<sup>9</sup> (Verloo, 2005a). La evaluación de impacto de género de Holanda ha sido el origen de la definición de los dos mecanismos que reproducen las desigualdades, es decir la distribución y el acceso a los recursos y las normas de género existentes. En relación al primer mecanismo, un acceso limitado a los recursos, característico de las mujeres y de otros grupos discriminados, confiere una posición más débil y un menor acceso al poder y a la toma de decisiones. En relación al segundo, las normas de género definen lo que la sociedad entiende comunmente como estereotipos masculinos y femeninos, y condicionan nuestra percepción y representación de la realidad y nuestras decisiones sobre qué conductas son permisibles o no.

Se han identificado aquí cinco criterios para una evaluación de impacto de género del presupuesto y de cualquier otro ámbito político (Lombardo, 2005b). El *primer criterio* requiere la realización de un diagnóstico de la situación actual de las relaciones de género en el ámbito político analizado, identificando qué estructuras y qué mecanismos están en juego. Esto implica cuestionarse sobre cómo están distribuidos los puestos, los recursos, los bienes y los servicios entre mujeres y hombres, y qué tipo de reglas formales e informales sobre feminidad y masculinidad existen en el ámbito observado. Roggeband (2003) da el ejemplo del ámbito de "urbanismo" para explicar el tipo de preguntas que se pueden

poner: “¿la infraestructura ayuda u obstaculiza la vida cotidiana de mujeres y de hombres? ¿Pueden ambos conciliar fácilmente el empleo con el cuidado de niños/as y familiares a cargo, y otras actividades? ¿El ambiente se ha construido de forma segura para que las mujeres puedan andar solas de noche por las calles?”. Para este tipo de diagnóstico se necesitan datos desagregados por sexo sobre la situación de mujeres y hombres en el ámbito en consideración, estudios sociales, y en particular de teoría de género, que ayuden a la formulación de las preguntas relevantes, y consultas de las personas a las que se dirige la medida presupuestaria para averiguar sus condiciones y necesidades.

El *segundo criterio* está en considerar y evaluar el impacto o efectos diferenciales que el proyecto presupuestario puede tener sobre mujeres y hombres, de modo que los posibles desequilibrios, que obstaculizan el logro de la igualdad de género, puedan remediarse antes de que se adopte la decisión. El análisis desde una perspectiva de género ayuda a ver si las necesidades de las mujeres y los hombres se tienen en cuenta igualmente y si han sido atendidos en la propuesta. Para ello se requiere la consulta de expertas/os de género y representantes de organizaciones feministas y de los colectivos afectados, cuyos informes sobre impacto potencial de la propuesta para mujeres y hombres es necesario adjuntar al proyecto.

Para decidir si el impacto y los efectos del proyecto de presupuesto serán positivos o negativos para la igualdad de género, quienes evalúan el presupuesto deberán preguntarse lo siguiente: ¿afectará a una o a todas las estructuras de género de la organización del trabajo y/o de la intimidad y/o de la ciudadanía? Es decir, ¿el proyecto contribuirá a la eliminación de las jerarquías de género en la división del trabajo, y/o de la intimidad, y/o de la ciudadanía? (*tercer criterio*) Deberán, además, preguntarse: ¿El presupuesto afectará a los dos mecanismos que reproducen las desigualdades, es decir la distribución de y el acceso a los recursos y las normas de género existentes? (*cuarto criterio*) Es decir, ¿asegurará un acceso igual a los recursos para las mujeres y los hombres? ¿Contribuirá a superar los estereotipos femeninos y masculinos? El *quinto criterio* para decidir si la propuesta de presupuesto tendrá efectos positivos o negativos para las relaciones de género consiste en evaluar si en su conjunto el proyecto

promueve la igualdad de género (formal y de hecho) y/o promueve la autonomía de las mujeres (la capacidad para las mujeres de decidir sobre sus propias vidas).

Estos criterios pueden ser una referencia para las/os funcionarias/os que elaboran un determinado proyecto de presupuesto, para las personas que se consultan, es decir expertas/os de género y miembros de organizaciones feministas, pues los criterios constituirán unos baremos para valorar si la propuesta incluye la perspectiva de género, y para los organismos de igualdad competentes, para valorar si la propuesta de presupuesto incluye la perspectiva de género y por lo tanto puede o no aprobarse.

En el ámbito de la evaluación de impacto de género de las políticas públicas, existen una serie de referentes tanto normativos como prácticos a nivel comunitario y español. La Comisión Europea hizo pública en 2004 una *Guía para la evaluación del impacto en función del género* en la que se destacan cuatro criterios relevantes: la participación o efecto de una propuesta sobre la representación política de mujeres y hombres y en general sobre colectivos femeninos y masculinos; la distribución de los recursos entre mujeres y hombres; las normas y valores que influyen sobre los roles de género tradicionales; y los derechos para contrastar la discriminación (Comisión Europea, 2004; León, 2005). En España han surgido una serie de normativas para regular la evaluación de impacto de género de las políticas y, en algunos casos, con referencias al presupuesto. A nivel nacional en 2003 se aprobó la Ley 30/2003, del 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno. En la ley se pide la elaboración de un informe de impacto de género que debe acompañar las propuestas de ley. A finales del 2005 el Instituto de la Mujer ha publicado una Guía práctica con unos criterios para la elaboración de informes de impacto de género elaborada por la Fundación Mujeres (Instituto de la Mujer, 2005).

En el nivel autonómico es preciso señalar la Ley catalana 4/2001, de 9 de abril, en la que se requiere la elaboración de un informe interdepartamental

de impacto de género de las medidas establecidas en la disposición normativa. Un informe de impacto de género se requiere también en la Ley 1/2002 de 28 de febrero del Gobierno y Administración de Extremadura, y en la Ley gallega 7/2004 de 16 de julio para la igualdad de mujeres y hombres. La Ley andaluza 18/2003 de 29 de diciembre, además del informe de impacto de género para proyectos de leyes y reglamentos, introduce un control del impacto de género en el proceso a través de la formación de una Comisión dependiente de la Consejería de Economía y Hacienda con participación del Instituto Andaluz de la Mujer que emitirá el informe de evaluación sobre los proyectos. “Dicha Comisión” –dice la Ley andaluza– “impulsará y fomentará la preparación de anteproyectos con perspectiva de género en las diversas Conserjerías y la realización de auditorias de género en las Conserjerías, empresas y organismos de la Junta de Andalucía”.

La última normativa aprobada sobre el tema es la Ley 4/2005 de 18 de febrero de 2005, para la Igualdad de Mujeres y Hombres del País Vasco, que pide la evaluación del impacto de cualquier norma o acto administrativo en la situación de mujeres y de hombres como colectivo, y compromete al Gobierno Vasco, a propuesta de Emakunde, a elaborar unas normas o directrices para las pautas a seguir en la evaluación de impacto de género. En relación con el presupuesto, la Ley vasca impone a todas las administraciones públicas el deber de especificar anualmente en sus respectivos presupuestos los recursos económicos necesarios para el ejercicio de las funciones y la ejecución de medidas previstas en la Ley.

El elemento común de todas estas leyes es la necesidad de elaborar un informe de impacto de género que acompañe los anteproyectos de ley. Pero en ninguna de las leyes de evaluación de impacto de género el informe tiene carácter vinculante. Sin embargo, esto garantizaría que la evaluación de impacto de género no se quedara en una mera formalidad sin tener el efecto transformador deseado. Falta también una referencia a la participación de la sociedad civil y el movimiento feminista en el proceso de evaluación, que podría garantizar una mejor recogida de las necesidades y perspectivas de las mujeres. Por lo que concierne a las experiencias de evaluación de impacto relacionada con el presupuesto,

éstas quedan todavía muy limitadas en el ámbito español, con algunas excepciones.

Los criterios de aplicación del *mainstreaming* de género que se han descrito en la primera sección subrayan otros aspectos clave que pueden servir también para procesos de evaluación de impacto, como por ejemplo la necesidad de que el personal administrativo y político esté formado en teoría de género y aplicación del *mainstreaming*, o que haya una composición paritaria del personal de la administración pública. Otro aspecto esencial para una evaluación de impacto eficaz es la recogida de datos estadísticos oficiales desagregados por sexo acerca de la situación de mujeres y hombres en todas las áreas políticas. Estos datos nos permiten averiguar cuál es la distribución entre mujeres y hombres de recursos (como el dinero, el tiempo, el espacio, el poder político, económico e ideológico, la información, la educación, el empleo y el trabajo, las nuevas tecnologías, los servicios sociales y sanitarios, la vivienda, el transporte, etc.) y normas (qué tipo de reglas formales e informales sobre feminidad y masculinidad existen) en todos los ámbitos de la realidad social, política, económica y cultural. Sin embargo, genera cierta preocupación el hecho de que todavía no todos los datos de las estadísticas oficiales estén desagregados por sexo, ni esté comprobado que los criterios para recoger estos datos hayan sido establecidos por organismos competentes en igualdad de género y en cooperación con expertas/os de género y organizaciones feministas (Villagómez, 2004).

## **Conclusiones**

El presupuesto sensible al género y la evaluación de impacto son parte de un mismo proceso que pretende abordar el problema de la desigualdad de género desde una perspectiva más global, a través de la incorporación del género en la corriente política principal. El concepto de *mainstreaming* de género resume la idea común a los otros dos procesos de que las políticas públicas se formulen desde una perspectiva de género, tanto a través de la planificación desde dicha perspectiva de los recursos y los ingresos necesarios para la puesta en práctica de las medidas, como de

la evaluación del impacto diferencial de las políticas en mujeres y hombres antes de que se tomen las decisiones. *Mainstreaming*, presupuesto y evaluación de impacto se sitúan en una misma posición de crítica de la falsa neutralidad de género de las políticas públicas y de adopción de una óptica de igualdad de género en la formulación, puesta en práctica y evaluación de políticas y presupuestos.

En cualquiera de los tres ámbitos es importante aclarar los criterios de los que se parte para definir los conceptos, para llenar de contenido político procesos que a veces se presentan como procedimientos meramente técnicos, cuando en realidad expresan juicios de valor y se fundamentan en interpretaciones diferentes del problema. En este sentido, para cada proceso se ha destacado la importancia de la participación del movimiento feminista y de organizaciones de la sociedad civil, para que las personas interesadas no queden excluidas de la posibilidad de enmarcar el problema de la desigualdad de género en base a sus experiencias, percepciones y necesidades.

El presupuesto sensible al género y la evaluación de su impacto de género son partes integrantes y necesarias del *mainstreaming*. Puede decirse que estos procesos mejoran la estrategia del *mainstreaming* de género de las políticas públicas por lo menos por tres razones. En primer lugar, debido a que el presupuesto está en la base de la asignación de recursos, de la recaudación de impuestos, y del establecimiento de prioridades para todas las áreas políticas, si el presupuesto sensible al género consigue introducir una perspectiva de género en todas las políticas públicas se cumpliría el objetivo de la transversalidad. En segundo lugar, el presupuesto de género y su evaluación de impacto pretenden modificar la norma androcéntrica que regula la asignación de valores sobre las contribuciones de mujeres y hombres (poniendo al centro la economía reproductiva sobre la productiva) y la distribución de recursos consecuente con dicha norma (para tener en cuenta y satisfacer las necesidades de ambos sexos), intentando así transformar la corriente política principal. Y en tercer lugar, la puesta en marcha de experiencias de presupuestos sensibles al género es estratégicamente relevante, porque si se consigue introducir la perspectiva de género en un ámbito tan difícil y reacio al

género como el del presupuesto, esto podría abrir las puertas para incorporar dicho enfoque en las otras políticas públicas.

Sin embargo, las iniciativas aisladas de presupuesto y evaluación de impacto de género deben considerarse medidas necesarias pero no suficientes para poner en práctica la estrategia del *mainstreaming* de una manera más integrada en el sistema político. Es decir, no por incorporar ocasionalmente una perspectiva de género en algunas áreas, por importantes que sean como en el caso del presupuesto, o por llevar a cabo evaluaciones de impacto de género en las que el informe de impacto o bien no está redactado en base a criterios preestablecidos o bien no es vinculante, pueda hablarse de *mainstreaming* de género en las políticas públicas. Para ello se necesitan pruebas de que el género está incorporado de manera sistemática en el proceso político a través, por ejemplo, de la asunción de un compromiso político para conseguir la igualdad en los niveles más altos del gobierno, o de la puesta en marcha de actividades de formación en género para toda la ciudadanía y el personal político y administrativo, o de la reorientación de la agenda política para dar mayor prioridad al cuidado de las personas. Para ser transformativo el *mainstreaming* debe necesariamente adoptar un enfoque global al problema de la desigualdad de género que sea capaz de permear sistemáticamente todas las áreas de la política y de la sociedad, desafiando las prioridades tradicionalmente establecidas. Las implicaciones más ambiciosas de un presupuesto sensible al género para cambiar el orden de las prioridades a favor de la calidad de vida, así como propone Carrasco (2005), son las principales aliadas de un *mainstreaming* que quiera llamarse transformativo.

## Notas

1. La traducción española del término *mainstreaming* de género con “transversalidad” es parcial, puesto que recoge solamente un aspecto del *mainstreaming*: la introducción transversal de la perspectiva de género en todas las áreas, niveles, fases del proceso político. Sin embargo, la palabra “transversalidad” no hace referencia al movimiento inverso, es decir a la idea que la perspectiva de género debe ser parte de la corriente política principal (*mainstream*) y debe tenerse en cuenta a la hora de establecer objetivos y prioridades de la agenda política principal.
2. Ver Plataforma de Pekín, párrafos 79, 105, 123, 141, 164, 189, 202, 229, 238, 252, 273.
3. Este criterio ha sido desarrollado en Lombardo y Meier, 2006.

4. Las maneras diferentes de enmarcar el problema de la desigualdad de género y sus consecuencias para el *mainstreaming* de género son temas desarrollados por el Proyecto Europeo de investigación MAGEEQ. Para más información véase [www.mageeq.net](http://www.mageeq.net) y [www.proyectomageeq.org](http://www.proyectomageeq.org)
5. Esta sección se ha basado especialmente en la documentación recogida en los siguientes sitios web: el International Development Research Centre de Canadá en colaboración con UNIFEM y el Commonwealth (<http://www.idrc.ca/gender-budgets/>), el Secretariado del Commonwealth (<http://www.thecommonwealth.org/gender>), la Biblioteca Presupuestos Públicos en Clave de Género de Emakunde ([http://www.emakunde.es/actualidad/presupuestos/indice\\_.htm](http://www.emakunde.es/actualidad/presupuestos/indice_.htm)), y el UK Women's Budget Group (<http://www.wbg.org.uk/>). Quiero expresar un agradecimiento a la labor de estas instituciones y organizaciones en la difusión de información sobre presupuestos sensibles al género.
6. Por "orden de género" se entiende el sistema socialmente compartido de normas, principios, costumbres y políticas que establecen la distribución de derechos, tareas y oportunidades de vida para ambos sexos. La división de roles entre las personas que se dedican al trabajo productivo retribuido y las que cumplen el trabajo reproductivo gratuito es parte de un complejo sistema social de precedencia y subordinación. Una de las normas fundamentales del orden de género es la decisión sobre quién debería ser el/la principal "ganador/a del pan" y quien la/el principal cuidador/a del hogar y de los familiares (Ostner y Lewis 1995)
7. La división del trabajo se describe como todas las normas, valores, instituciones, y organizaciones que conciernen el trabajo retribuido y no retribuido y la toma de decisiones sobre ellos. La actual organización del trabajo implica una jerarquía entre hombres y mujeres, entre trabajo y cuidado, entre trabajo remunerado y no remunerado, entre trabajos femeninos y masculinos. En esta estructura las mujeres ocupan una posición subordinada con respecto a los hombres, no solamente porque trabajan en sectores que están peor remunerados, sino también porque realizan la mayor parte del trabajo no retribuido de cuidado doméstico y familiar, de las que son consideradas las principales responsables. La interrelación que existe en el sistema de género hace que el trabajo reproductivo no pagado y predominantemente realizado por las mujeres sea fundamental para mantener el sistema paralelo de trabajo productivo retribuido dominado por los hombres.
8. La organización de la intimidad se describe como las normas y valores, instituciones y organizaciones que regulan la sexualidad, la reproducción, la vida privada y las relaciones con los/as niños/as. En la actual organización de la intimidad se asume la heterosexualidad como norma de las relaciones entre individuos, es decir se asume que mujeres y hombres sean dos tipos muy distintos de personas que supuestamente dependen sexualmente los unos de los otros. En este contexto, la sexualidad femenina o bien es invisible o bien se entiende como derivada de la sexualidad masculina. La organización de la vida privada y de la relación con los/as niños/as se basa en una concepción de las identidades femenina y masculina en las que los papeles socialmente construidos para ambos sexos se organizan de una manera que resulta discriminatoria para las mujeres. Esto es debido a que se les asigna a las mujeres la responsabilidad principal del trabajo de cuidado doméstico y familiar.
9. La organización de la ciudadanía se describe como las normas y valores, instituciones y organizaciones que regulan la ciudadanía. En la actual organización de la ciudadanía, existe una jerarquía entre hombres y mujeres en cuanto al disfrute



de los principales derechos civiles, políticos y sociales. Esto se traduce en la falta de una "ciudadanía plena" para las mujeres, debido a las limitaciones relativas a su participación activa y representación en las instituciones políticas, a la inseguridad y desprotección que representan las varias formas de violencia sexual en contra de las mujeres, o a las restricciones del papel público de las mujeres, tanto en el ámbito laboral como político, impuestas por la división del trabajo reproductivo femenino y productivo masculino.

## **Bibliografía**

- BAKKER, Isabella: "Dotar de género a la reforma de la política macroeconómica en la era de la reestructuración y el ajuste global" en CARRASCO, Cristina (ed.): *Mujeres y Economía*. Barcelona, Icaria & Antrazyt, 1999, p. 254-279.
- BARNETT DONAGHY, Tanya: "Mainstreaming: Northern Ireland Participative-democratic Approach", ponencia presentada en el Centre for the Advancement of Women in politics, School of Politics, Queen's University Belfast, febrero 2003. <http://www.qub.ac.uk/cawp/research/mainstreaming.PDF>
- BEVERIDGE, Fiona; NOTT, Sue; STEPHEN, Kylie: "Mainstreaming and Engendering of Policy-making: a Means to an End?", *Journal of European Public Policy, Special Issue: Women, Power and Public Policy in Europe*. Guest ed. Sonia Mazey, 7, 3, 2000, p. 385-405.
- BUDLENDER, Debbie, SHARP, Rhonda; ALLEN, Kerry: *How to do a gender-sensitive budget analysis: Contemporary research and practice*. Londres, Australian Agency for International Development y Commonwealth Secretariat, 1998.
- BUDLENDER et al.: *Gender Budgets make cents. Understanding Gender Responsive Budgets*. Londres, Secretariado del Commonwealth, enero 2002.
- BUSTELO, Maria: *La evaluación de las políticas de género en España*. Madrid, Catarata, 2004.
- CARRASCO, Cristina: "Introducción: hacia una economía feminista" en CARRASCO, Cristina (ed.): *Mujeres y Economía*. Barcelona, Icaria & Antrazyt, 1999, p.11-55.
- CARRASCO, Cristina: "Los presupuestos públicos con perspectiva de género" en DE LA FUENTE VÁZQUEZ, Maria: *Repensar les polítiques de gènere des de l'àmbit local*. Barcelona, ICPS, 2005, p. 191-215.
- COMISIÓN EUROPEA: "Guía para la evaluación del impacto en función del género", [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/gender\\_equality/docs/gender/gender\\_es.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/gender_equality/docs/gender/gender_es.pdf)
- CONNELL, Robert: *Gender and power*, Stanford, Stanford University Press, 1987.
- CONSEJO DE EUROPA: *Mainstreaming de género. Marco conceptual, metodología y presentación de "buenas prácticas". Informe final de las actividades del Grupo de especialistas en mainstreaming (EG-S-MS)*, (versión español e inglés). Madrid, Instituto de la Mujer, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Serie documentos, número 28, 1999.

- CSIC en los medios: "El CSIC elabora la primera 'cuenta satélite' sobre trabajo no remunerado en Madrid", declaraciones de María-Angeles Durán, Madrid, 8 octubre 2004.
- DEGRAEF, Veronique: "Is gender budgeting an inclusive part of gender mainstreaming strategies in EU policies?", ponencia presentada en el congreso "Gender Budgets, Financial Markets, and Financing for Development", Heinrich Böll Stiftung, Berlin, febrero 2002.
- DE VILLOTA, Paloma (ed.): *Economía y género*. Barcelona, UNIFEM, Icaria, 2003.
- DURÁN María-Ángeles: "El trabajo invisible en las cuentas de la nación" en DE VILLOTA, Paloma (ed.): *Las mujeres y la ciudadanía en el umbral del siglo XXI*. Madrid, Estudios Complutenses, 1998, p. 99-132.
- DURÁN María-Ángeles: "The International Comparison of Gross Domestic Products: A time and gender approach" en HUFTON, O.; KRAVARITOU, Y. (eds.): *Gender and the Use of Time*. European University Institute, Centre for Advanced Studies, The Hague, Florencia y Kluwer Law International, 1999, p. 75-108.
- DURÁN María-Ángeles: "Uso del tiempo y trabajo no remunerado", *Revista de Ciencias Sociales*, 18, Montevideo, Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, 2000, p. 56-70.
- ELSON, Diane: "Integrating Gender Issues into National Budgetary Policies and Procedures within the Context of Economic Reform: Some Policy Options", ponencia para el Fifth Meeting of Commonwealth Ministers Responsible for Women's Affairs, Port of Spain, Trinidad y Tobago, Secretariado del Commonwealth, noviembre 1996.
- ELSON, Diane: "Gender-neutral, Gender-blind, or Gender-sensitive Budget?: Changing the Conceptual Framework to Include Women's Empowerment and the Economy of Care". Londres, Secretariado del Commonwealth, 1997.
- ELSON, Diane: *Gender Budget Initiative*. Londres, Secretariado de la Commonwealth, 1999a.
- ELSON, Diane: "A Tool for Implementing the Platform for Action: Gender-Sensitive Budget Analysis", *An Information Kit towards the Five Year Review of the Implementation of the Beijing Platform for Action*, UNIFEM, Women's Economic Empowerment in Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States, 1999b.
- ELSON, Diane: "Gender mainstreaming and gender budgeting", ponencia presentada en el congreso "Gender equality and Europe's future", Bruselas, Comisión Europea, 4 marzo 2003.
- ESIM, Simel: *Iniciativas de Presupuestos para América Latina y el Caribe con Enfoque de Género: Una Herramienta para Mejorar la Fiscalidad y Lograr la Implementación Efectiva de Políticas*. Nueva York, UNIFEM, 2000.
- FRASER, Nancy: "After the family wage: gender equity and the welfare state", *Political Theory*, 22, 1994, p. 591-618.
- JAHAN, Rounaq: *The Elusive Agenda: Mainstreaming Women in Development*. Londres, Zed Books, 1995.

- KRUG, Barbara; VAN STAVEREN, Irene: "Gender Audit: Whim or Voice?", *Public Finance and Management*, 2(2), 2002, p. 190-217.
- INSTITUTO DE LA MUJER: *Informes de impacto de género. Guía de aplicación práctica para la elaboración de informes de impacto de género de las disposiciones normativas que elabore el gobierno de acuerdo a la Ley 30/2003*. Madrid, Instituto de la Mujer, 2005.
- LEÓN, Margarita: "La evaluación del impacto de género en las políticas públicas" en DE LA FUENTE VÁZQUEZ, María: *Repensar les politiques de genre des de l'àmbit local*. Barcelona, ICPS, 2005, p. 133-147.
- LYCKLAMA À NIJEHOLT, G. et al. (eds.): *Women's movements and public policy in Europe, Latin America and the Caribbean*. New York, Garland, 1998.
- LOMBARDO, Emanuela: "El *mainstreaming* de género: la aplicación transversal de la igualdad entre mujeres y hombres", ponencia presentada en el "Seminario sobre la aplicación del principio de Igualdad de Oportunidades y la iniciativa comunitaria EQUAL". Zaragoza, Instituto Aragonés de la Mujer, 18 diciembre 2003a.
- LOMBARDO, Emanuela: "El *mainstreaming*. La aplicación de la transversalidad en la Unión Europea", *Aequalitas. Revista Jurídica de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres*, 13, julio-diciembre 2003b.
- LOMBARDO, Emanuela: "Integrating or Setting the Agenda? Gender Mainstreaming in the European Constitution-making Process", *Social Politics* 12(3) Fall 2005a, p. 412-432.
- LOMBARDO, Emanuela: *Estudio sobre el diseño del contenido de una ley de impacto de género para el Instituto Aragonés de la Mujer*. Zaragoza, IAM, marzo 2005b.
- LOMBARDO, Emanuela; MEIER Petra: "Gender Mainstreaming in the EU: Incorporating a Feminist Reading?", *The European Journal of Women's Studies*, 13/2 2006.
- LOVENDUSKI, Joni: *Feminizing Politics*. Cambridge, Polity, 2005.
- McKAY, Ailsa; FITZGERALD, Rona: "Presupuestos sensibles al género en la Comunidad Autónoma del País Vasco". Emakunde, octubre 2002.
- OECD: "Strengthening Participation in Public Expenditure Management: Policy Recommendations for Key Stakeholders". Jeremy Heinmans, OECD Development Centre, Policy brief 22, 2002.
- OSTNER, Llona; LEWIS, Jane: "Gender and the Evolution of European Social Policies" en LEIBFRIED, Stephan; PIERSON, Paul (eds.): *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration*. Washington D.C., The Brookings Institution, 1995.
- REES, Teresa: "Gender Mainstreaming: Misappropriated and Misunderstood?", ponencia presentada en el Department of Sociology University of Sweden, 21 febrero 2002.
- REES, Teresa: "Reflections on the uneven development of gender mainstreaming", ponencia presentada al "ESRC Gender Mainstreaming Seminar". Leeds, May 2004.

- RUYTER VAN STEVENINCK, M.A. de; DE GROOT, A.W.: *Gender and Economic Development, the work of Diane Elson*, Summary and Comments, Final report, Róterdam, DGSI and NEI, 1998.
- ROGGE BAND, Conny: "Gender equality and gender mainstreaming techniques: SMART and Gender Impact Assessment". Unidad de Igualdad de Género de Andalucía, International Seminar, 8-9 octubre 2003.
- SHARP, Ronda: "Moving Forward: Multiple Strategies and Guiding Goals", *Gender Budget Initiatives: Strategies, Concepts, and Experiences*. Nueva Cork, UNIFEM 2002.
- SQUIRES, Judith: "Is Mainstreaming Transformative? Theorising Mainstreaming in the Context of Diversity and Deliberation", *Social Politics* 12(3) Fall: 366-388, 2005.
- VERLOO, Mieke: "Mainstreaming gender equality in Europe. A critical frame analysis", *The Greek Review of Social Research*, 117 B', 2005a, p. 11-32.
- VERLOO, Mieke: "Reflections on the concept and practice of the Council of Europe approach to gender mainstreaming", *Social Politics*, 12(3) Fall 2005b, p. 344-365.
- VILLAGÓMEZ, Elisabeth: "Gender Responsive Budgets: issues, good practices and policy options", ponencia presentada al congreso "Regional Symposium on Mainstreaming Gender into Economic Policies", Geneva, NNUU Comisión Económica para Europa, 28-30 enero 2004.
- WALBY, Sylvia: "Gender mainstreaming: Productive tensions in theory and practice", *Social Politics*, 12(3) Fall 2005, p. 321-343.
- WALBY, Sylvia: *Theorizing Patriarchy*, Oxford, Blackwell, 1990.
- WARING, Marilyn: *If Women Counted*. Nueva York, Harper and Row, 1988.
- WOODWARD, Alison: "Building velvet triangles: gender and informal governance" en CHRISTIANSEN, T.; PIATTONI, S. (eds.): *Informal governance in the European Union*, Cheltenham. Edward Elgar, 2004.

**Experiències pràctiques i metodologia**



# **PRINCIPALES ELEMENTOS EN EL PROCESO DE ELABORACIÓN DE UN PRESUPUESTO CON ENFOQUE DE GÉNERO**

Yolanda Jubeto

*Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea*





En las dos últimas décadas, desde que el Gobierno australiano comenzara su andadura en el análisis de los presupuestos públicos desde una perspectiva de género, a mediados de los 80, estas experiencias han ido proliferando a lo largo y ancho del mundo. En la actualidad, se calcula que existen más de cincuenta iniciativas en marcha. En la mayor parte se están utilizando como punto de partida una serie de metodologías que cuentan con muchos puntos en común, aunque requieren ser adaptadas a los diversos contextos en los que se aplican. Esto está generando una gran riqueza y variedad en los instrumentos demandados y utilizados.

El objetivo de este texto es tanto hacer un breve repaso de los principales objetivos, metodologías, instrumentos e indicadores aplicados a nivel internacional, como reflexionar sobre sus potencialidades y limitaciones, destacando los logros obtenidos y los retos por conseguir. En este sentido, queremos hacer hincapié en su potencial efecto beneficioso para el impulso de la democracia en aquellos lugares en los que su utilización está, a su vez, reforzando la transparencia de la gestión pública, una asignación más clara de responsabilidades en el quehacer político y la participación de los diversos colectivos implicados en la potenciación de políticas que favorezcan la igualdad de género. Asimismo, queremos hacer una mención especial a las experiencias locales, dada su importancia a pesar de ser las más recientes, y, por lo tanto, encontrarse la mayoría en fase de experimentación.

La estrategia de análisis de los procesos presupuestarios públicos desde la perspectiva de género, como instrumento útil y necesario para visualizar la vinculación existente entre la macroeconomía, la política económica y las relaciones de género, es apoyada en la actualidad por las principales organizaciones políticas y económicas internacionales. El interés de este instrumento se centra, en nuestra opinión, no sólo en su capacidad de análisis, sino en su potencialidad para impulsar la transformación de aquellas políticas que no contribuyan a la consecución de la equiparación de derechos y resultados entre mujeres y hombres, por otras que sí la impulsen, con objeto de que exista coherencia entre los compromisos políticos adquiridos por los Estados y la aplicación de sus políticas.

El surgimiento de los Presupuestos con Enfoque de Género (de aquí en adelante, PEG) es fruto de un trabajo de décadas a favor de la igualdad entre mujeres y hombres, impulsado principalmente por los movimientos feministas, que se ha ido materializando en acuerdos internacionales, nacionales y locales con diverso grado de obligatoriedad para las administraciones públicas. Este proceso, cuyo inicio se suele situar en la Carta Magna de Constitución de la Organización de Naciones Unidas (ONU), se ha ido profundizando en las Conferencias Internacionales de las Mujeres promovidas por esta Organización en las últimas décadas, generando normativa vinculante para sus Estados miembros. Esta evolución ha sido claramente explicada en el capítulo anterior por Emanuela Lombardo, por lo que remitimos a su artículo para conocer los orígenes y contenidos de conceptos tan relevantes en este proceso como igualdad de oportunidades, políticas de acción positiva, empoderamiento de las mujeres y en la última década transversalidad de género (*gender mainstreaming*). Este último es un concepto marco en el que se desenvuelve la argumentación a favor de los PEG, por ser considerado el presupuesto un instrumento básico que refleja los contenidos y prioridades de la política económica, por lo que su análisis desde la perspectiva de género permite evaluar el grado de integración efectiva de la transversalidad en las políticas públicas.

Al hablar de transversalidad de género, es prácticamente inevitable mencionar la IV Conferencia Internacional de las Mujeres celebrada en Beijing en 1995. Sin embargo, la primera iniciativa de presupuestos con enfoque de género, entonces denominada Presupuestos de Mujeres, comenzará a realizarse en 1984, cuando el gobierno laborista australiano subió al poder. En esta iniciativa pionera el Gobierno Federal, impulsado por las feministas que lo integran, pondrá en marcha un análisis y preparación de presupuestos con enfoque de género, en primer lugar a nivel federal, y posteriormente, a nivel estatal y local. Esta experiencia tendrá repercusión a escala internacional, y se utilizará como referencia y punto de partida de muchas de las iniciativas posteriores. Estas surgirán, en un primer estadio, desde fuera de las estructuras gubernamentales, como es el caso del Reino Unido en 1989, con la constitución del *Women's*

*Budget Group* (organización independiente del Gobierno), Canadá en 1993, (impulsada por organizaciones externas al gobierno) y especialmente, Sudafrica, a partir de 1994 (desde la sociedad civil en un principio, y desde el gobierno, posteriormente), entre otras. En el caso sudafricano, tras el final del *apartheid*, con el cambio de gobierno se darán las condiciones para poner en práctica nuevas iniciativas que impulsen mejoras en las condiciones de vida de la población autóctona en general, y de las mujeres en particular, colectivo que había sufrido con mayor intensidad las políticas de discriminación de los gobiernos racistas anteriores.

Basándose en los éxitos de esas iniciativas pioneras<sup>1</sup>, el Secretariado de la Commonwealth<sup>2</sup> puso en marcha en 1995 un proyecto piloto que incluía a varios países miembros. Esta organización consideraba el presupuesto como un lugar pragmático para comenzar el trabajo de dotar de género a la política macroeconómica<sup>3</sup>, ya que se consideraba que estas iniciativas podían servir de mecanismo para encajar los compromisos políticos con los recursos disponibles. Desde 1995 hasta el 2002, de las más de 40 experiencias existentes a lo largo del mundo, prácticamente la mitad de los Estados pertenecen a esta organización<sup>4</sup>. Muchas de estas experiencias han sido exploratorias, por lo que un análisis de los impactos económicos y sociales de las mismas resulta muy difícil de realizar en la actualidad.

En este contexto, Europa, aunque de forma más tardía que otros continentes, también ha comenzado a explorar las posibilidades y metodologías a utilizar para realizar presupuestos sensibles al género. Aprendiendo de la experiencia acumulada, algunos Estados europeos, principalmente los países nórdicos, Alemania, Austria, Bélgica, el Estado español, Francia, Italia, Escocia y Suiza han comenzado a poner en práctica este instrumento, aunque con distinto grado de intensidad y nivel territorial. Así, una característica de estas iniciativas es la amplia diversidad existente tanto en el origen de la experiencia (dentro o fuera de las administraciones; a nivel nacional, estatal, o local), en el ámbito de análisis (políticas concretas de gasto o ingreso; un sector, departamento o área determinada, o el presupuesto en su conjunto), así como en la duración de las experiencias e instrumentos utilizados. Todas ellas muestran un amplio

abanico, moldeado por las diversas realidades socio-políticas en las que se sitúan, por lo que lo único que pretendemos en este artículo es centrar el tema recogiendo las principales metodologías e instrumentos utilizados, así como las lecciones aprendidas y retos destacados. Para un análisis detallado de las experiencias concretas, habrá que profundizar en el apartado de la bibliografía, recogida al final del capítulo.

En suma, desde distintos ámbitos geográficos e institucionales se está avanzando en el desarrollo de iniciativas relativas a los Presupuestos con Enfoque de Género (PEG), eje fundamental de este artículo y uno de los principales de la literatura feminista en el ámbito de las políticas públicas de las últimas dos décadas, cuyas características fundamentales recogemos a continuación.

### **Concepto y objetivos de los presupuestos con enfoque de género**

*“The budget reflects the values of a country –who it values, whose work it values and who it rewards,... and who, and what, and whose work it doesn’t”<sup>5</sup>*

Pregs Govender  
Parlamentaria sudafricana<sup>6</sup>

Las iniciativas relativas a los procesos de elaboración, ejecución y evaluación de los presupuestos públicos desde la perspectiva de género, a pesar de su reciente incorporación a la actividad pública (escasamente dos décadas), han conocido una rápida evolución y un intenso debate. Este abarca desde los instrumentos y técnicas a utilizar, hasta la propia denominación dada al proceso. Esta ha evolucionado desde un inicial “presupuestos de mujeres” (*women’s budgets*), pasando por “presupuestos de género” (*gender budgets*), hasta los “presupuestos sensibles al género” (*gender sensitive budgets*), y los “análisis aplicados del presupuesto de género” (*applied gender budget analysis*), o “auditorías de género” (*gender audits*), principalmente. En la actualidad, el término más utilizado<sup>7</sup> en el ámbito anglosajón es “*gender-responsive budgets*”, que suele traducirse también como “presupuestos sensibles al género”, aunque en inglés tiene

más matices que éste. En castellano, a su vez, se suele utilizar el término “presupuestos con enfoque de género (PEG)” (Andía y Beltrán: 2003), entre otras denominaciones similares, que es el que utilizaremos en este artículo.

De forma introductoria y general, podríamos decir que el presupuesto con enfoque de género consiste en un análisis del presupuesto público que puede abarcar el conjunto o partes del mismo, con objeto de conocer el alcance e impacto de las políticas públicas, generalmente desglosadas por programas, sobre las mujeres y niñas en comparación con los hombres y niños. Al ser el proceso presupuestario el objeto del análisis, éste en ocasiones se realiza *ex-ante* (se analizan las intenciones o planes de gasto e ingreso) y otras veces *ex-post* (se evalúa el presupuesto una vez ejecutado y liquidado). Es decir, es un análisis que abarca distintas fases del proceso presupuestario (en los casos más ambiciosos, todas ellas), y que va más allá de los números recogidos en el documento contable que refleja el presupuesto público. Esto no implica que los datos cuantitativos no sean relevantes. Todo lo contrario, puesto que a través de ellos se puede observar qué es lo que realmente se está haciendo (y, por lo tanto, también lo que no se hace) y a favor de quien, siempre que sean recogidos de forma desagregada en función del sexo. Sin embargo, esa información no es suficiente para el análisis, puesto que necesitamos una serie de datos que no se encuentran en el presupuesto. Partimos de la constatación de que a las mujeres y a los hombres se nos asignan diferentes roles sociales; por ello, necesitamos conocer una serie de indicadores complementarios relativos a la división de los usos del tiempo y de las actividades realizadas por las mujeres y los hombres en un sentido amplio (tanto productivas como reproductivas y de cuidados), para poder analizar el impacto de las medidas presupuestarias sobre sus condiciones de vida. El objeto último de estos análisis es proponer aquellas modificaciones pertinentes para avanzar hacia una sociedad en la que las actividades socialmente necesarias sean realizadas de una forma equilibrada entre las mujeres y los hombres. Esto requiere, entre otros elementos, que la democracia de género sea una prioridad en el quehacer de las administraciones públicas.

La primera vez que se oye hablar de presupuestos con enfoque de género, muchas personas se quedan extrañadas y no ven la vinculación

existente entre ambos términos. Esto es debido, en parte, a que generalmente el presupuesto se considera un instrumento neutro al género, ya que se presenta en términos de agregados financieros, sin existir una mención particular ni a las mujeres ni a los hombres. Sin embargo, esta apariencia de neutralidad no es real. Sería más adecuado definir el presupuesto como “ciego al género”, ya que se están ignorando los diferentes roles, responsabilidades y capacidades, determinadas socialmente, que se asignan a las mujeres y a los hombres, así como los diferentes impactos de las políticas sobre estos colectivos (Elson, 2002a: 29). Como consecuencia de la discriminación y la desigualdad de género, en palabras de Elson, los presupuestos públicos generalmente infravaloran la contribución de las mujeres a la macroeconomía, ya que descuentan la economía no remunerada, donde las mujeres realizan la mayor parte del trabajo de cuidados y mantenimiento de la fuerza de trabajo, y obvian el efecto que las relaciones de género y la distribución de los recursos en función del género tienen en la producción total, el nivel de ahorros, inversión, etc.<sup>8</sup>.

Esta ceguera respecto al género existe tanto en los marcos conceptuales como en las estadísticas utilizadas en la preparación de los presupuestos públicos. Por lo tanto, por medio de este instrumento se pretende asegurar que la política fiscal tenga en cuenta la contribución realizada por la economía de los cuidados o economía reproductiva, a la producción económica nacional<sup>9</sup>.

En un principio, los objetivos de estos análisis presupuestarios son principalmente dos. Por una parte, identificar y evaluar de forma clara las implicaciones para las mujeres de las políticas gubernamentales. Y en segundo lugar, aunque de una forma más sutil, influir en la cantidad y calidad de las asignaciones presupuestarias realizadas por los diferentes departamentos y agencias gubernamentales en relación a las mujeres y a las niñas (Sharp et al. 1990: 2).

En palabras más acordes con los tiempos actuales, aunque con un trasfondo común, el Comité Asesor sobre la Igualdad de Oportunidades para las mujeres y los hombres de la UE (2003), define los PEG como una aplicación de la transversalidad de género (*gender mainstreaming*) en el

proceso presupuestario. Esto implica incorporar una perspectiva de género a todos los niveles del proceso presupuestario y reestructurar los ingresos y los gastos para promover la igualdad de género, lo cual no es una tarea baladí.

Su mayor preocupación, por lo tanto, sería determinar el impacto de las medidas fiscales sobre la igualdad de género y analizar si el presupuesto reduce, aumenta o no modifica la desigualdad existente. Por ello, las primeras preguntas a las que intenta responder son las siguientes: ¿a quien benefician los resultados del gasto presupuestario? Y a su vez, ¿quien paga los costes de estas decisiones?

Dado que un gran número de gobiernos han firmado declaraciones institucionales a favor de la igualdad de género, el PEG es un mecanismo importante para asegurar una mayor consistencia entre los objetivos económicos y los compromisos sociales<sup>10</sup>. Este proceso pretende incorporar, y por lo tanto, transformar, la política presupuestaria y financiera de acuerdo con los objetivos de la igualdad de género. Parte de que no existe un ser ciudadano medio neutro al género, por lo que se considera necesario examinar la distribución del presupuesto en función del mismo.

Dada la amplitud de posibilidades de los análisis y la diferente situación social, económica y política de los lugares en el que estas iniciativas se han puesto en marcha, los objetivos de las mismas difieren en función tanto del país en el que se llevan a cabo como de los intereses de los grupos participantes en estos proyectos. En algunos casos, los objetivos superan el de avanzar en la disminución de la discriminación contra las mujeres, para abarcar conceptos más amplios como la transparencia en la actuación del gobierno, para evitar la corrupción, o el impulso de la participación de la sociedad civil en la elaboración del presupuesto y en el proceso de toma de decisiones.

Por ejemplo, en la experiencia sudafricana, muy centrada en la problemática de las mujeres autóctonas, entre sus objetivos destacan el desarrollo de un conjunto de valores y principios alternativos que comiencen a dar prioridad a las necesidades socio-económicas de las mujeres pobres. Asimismo, pretenden utilizar la iniciativa para democratizar el proceso presupuestario, al plantearse como un instrumento crítico de control del

gasto, que incremente las posibilidades de la ciudadanía de realizar un seguimiento y debatir temas que le afectan directamente y sobre los que no había tenido la oportunidad de hacerlo hasta el inicio del cambio político de 1994 (Budlender 2002a: 87).

Tampoco se puede obviar que muchas de las iniciativas desarrolladas hayan comenzado su andadura en una época de cambio social hacia la democracia, lo cual ha creado más posibilidades para la implicación del gobierno en las mismas y, en un sentido amplio, para generar una dinámica de prácticas gubernamentales más transparentes e impulsar la participación social en la elaboración presupuestaria (Budlender 2002a: 89; Comisión Europea 2003: 25).

### **Principales instrumentos e indicadores utilizados como referencias básicas de los PEG**

La importancia del presupuesto como reflejo de las políticas públicas es innegable. Sin embargo, éste es un instrumento muy amplio y complejo, que constituye todo un proceso, por lo que la introducción de la perspectiva de género en el mismo refleja también esa complejidad, especialmente al inicio de estos ejercicios. Esto ha implicado la construcción de diferentes métodos para organizar estas iniciativas en la práctica. Estas varían, como hemos observado previamente, en función del nivel político en que se sitúan (gobierno central, regionales, locales...); de la procedencia del principal agente impulsor (desde dentro o fuera de las estructuras gubernamentales); de la extensión del análisis (puede incluir todo el presupuesto, una selección de departamentos o de proyectos concretos, o cambios específicos en la imposición o legislación); de la fase del ciclo presupuestario (*ex-ante*, *ex-post*), así como por la diversa forma de presentar los resultados del análisis realizado (dentro del informe general, en un anexo especial, en documentos aparte...).

En este sentido, los detalles de un proceso presupuestario con enfoque de género deben ser diseñados de un modo específico en función del país en el que se quiera aplicar. No obstante, en todos los casos el principio general consiste siempre en unir dos cuerpos de conocimiento que se han mantenido normalmente separados: el conocimiento de la



desigualdad de género y el conocimiento de las finanzas públicas. Es, por lo tanto, un proceso creativo, que exige introducir innovaciones a diversos niveles, para lo cual algunas autoras destacan la importancia de la participación social en estos procesos, al considerar que la sociedad civil está más preparada para la experimentación metodológica que los gobiernos, ya que queda mucho por hacer para descubrir los mecanismos que reproducen la discriminación de género en su sentido amplio (Budlender, 2002a: 112).

A pesar de que no existe una única vía para realizar estos análisis y de la necesidad de adaptarlos a cada realidad, en la mayoría de los ejercicios iniciados hasta la fecha relativos al gasto<sup>11</sup>, se han utilizado tres marcos básicos de análisis presupuestario, a partir de los cuales se han introducido algunas variaciones.

En primer lugar, se encuentra el marco utilizado en la experiencia australiana, presentado por la economista feminista australiana Ronda Sharp, que parte de la clasificación del gasto de cada departamento en tres categorías. En segundo lugar, destaca el enfoque de cinco pasos utilizado en Sudáfrica, presentado por Debbie Budlender. Ambos enfoques pueden formar un marco analítico común, tanto para evaluar presupuestos ejecutados como para realizar estudios presupuestarios de impacto *ex-ante*. Por ejemplo, tal como recogen Budlender y Hewitt (2003) en su guía-manual<sup>12</sup>, un gobierno puede tomar un departamento o ministerio concreto, mirar a sus programas y subprogramas, distinguiendo las tres categorías de Sharp, y realizar análisis e informes de cada uno de ellos siguiendo los cinco pasos del modelo sudafricano. Si la iniciativa parte de la sociedad civil, se podría comenzar por plantear un tema que se considere de especial relevancia, seguir el esquema de los cinco pasos y después analizar cómo abordan este tema los programas y subprogramas de diferentes departamentos, siguiendo la metodología australiana. En tercer lugar, existen una serie de herramientas propuestas por Diane Elson, que también serán sintetizadas, las cuales en algunos de sus apartados están estrechamente vinculadas con las anteriores, por lo que recogeremos las que constituyen, en nuestra opinión, aportaciones a agregar a las realizadas en los otros dos casos.

## Principales instrumentos utilizados para el análisis de PEG a nivel internacional

Caso australiano (R. Sharp)	Caso sudafricano (D. Dudlender)	Herramientas propuestas por D. Elson*
<ol style="list-style-type: none"><li>1. Gastos específicamente enfocados a las mujeres</li><li>2. Iniciativas a favor de la igualdad de oportunidades dentro del sector público</li><li>3. El resto del gasto público</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Análisis de la situación de mujeres, hombres, niñas y niños</li><li>2. La sensibilidad de género de las políticas</li><li>3. Análisis de las asignaciones de gasto</li><li>4. Control de los servicios públicos financiados con el gasto</li><li>5. Evaluación de resultados</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. La estrategia macroeconómica agregada</li><li>2. La composición de los gastos e ingresos</li><li>3. La eficiencia en la prestación de servicios</li></ol> <p>*Desagregadas a su vez en siete herramientas</p>

Fuente: elaboración propia, partiendo de las propuestas de las autoras mencionadas

**A.** En la propuesta australiana, se parte del análisis de cada departamento o área gubernamental. Para ello, se realiza una clasificación del gasto departamental siguiendo las tres categorías mencionadas:

1. Gastos específicamente enfocados a las mujeres: éstos incluían, por ejemplo, programas de salud específicos para mujeres aborígenes, así como programas educativos, de formación y de empleo específicos para mujeres jóvenes.

Se propone el análisis de estos gastos del siguiente modo:

- a. Identificar el objetivo del programa/proyecto a analizar, incluyendo el problema al que intenta hacer frente (indicadores de la realidad social).
- b. Identificar las actividades planificadas para desarrollar el programa o proyecto (valorando su sensibilidad respecto al género).
- c. Cuantificar los recursos destinados a ese programa o proyecto.
- d. Determinar los indicadores de resultados (por ej. número de mujeres y hombres beneficiarias del mismo).
- e. Determinar los indicadores de impacto de las medidas, para medir posibles cambios en la situación de las mujeres, hombres, niñas y niños.

- f. Tener en cuenta los cambios planeados para el próximo ejercicio, con objeto de valorar si el presupuesto está siendo más o menos sensible al género.

2. Iniciativas a favor de la igualdad de oportunidades realizadas por y para el sector público: formación específica para mujeres, permisos por maternidad y paternidad, cambios en la descripción de los puestos de trabajo para dismantelar la discriminación de género, etc.

En este caso, el análisis se puede desagregar en los siguientes pasos:

- a. Describir las modalidades de empleo existentes en el departamento.
- b. Desagregar por sexo los niveles de empleo (escalas), formas de empleo (jornada completa, parcial o temporal), salarios y beneficios. Se pueden incluir otras, como personas con discapacidad contratadas.
- c. Identificar cualquier iniciativa especial adoptada para promover las oportunidades de empleo: cantidades gastadas y cifras alcanzadas (por ej. formación específica para mujeres o en igualdad de género).
- d. Determinar el número de mujeres y hombres con cargos relacionados o especializados en temas de género. Por ej. personas empleadas en la policía, servicio médico o asistencia social encargadas de temas de violencia doméstica o violaciones.
- e. Desagregar por sexo las personas que ocupan cargos en los Consejos o Comités de la administración en ese sector (o en general), detallando entre nombramientos remunerados (y sus niveles) y no remunerados.
- f. Describir los cambios previstos para el ejercicio siguiente.

3. El resto del gasto público del departamento o administración, valorado desde la perspectiva de su impacto de género abarca un conjunto de iniciativas, no incluidas en los dos apartados anteriores, que cubren la práctica totalidad del presupuesto. Su análisis varía en función de su contenido. En el caso de que existan personas beneficiarias finales se

suele partir de la desagregación por sexo de las personas usuarias de programas y ayudas de distinto tipo.

En todos los casos en los que se ha utilizado esta clasificación como base del análisis, se ha observado que más del 95% de las cantidades presupuestadas de gasto se encuentran en esta tercera categoría, alcanzando, a veces, el 99% del total. Por eso, es muy importante el análisis transversal de estos gastos, ya que si esta parte se ignora estamos dejando de lado las oportunidades más significativas para promover la igualdad de género a través del gasto público (Budlender, Hewitt, 2003). Esta es la categoría, sin embargo, que más problemas ocasiona, dada la gran variedad de programas incluidos en cada departamento. Por ello, inicialmente se suele realizar una selección previa de los programas en los que se va a centrar el análisis. Los criterios generalmente propuestos son el volumen presupuestario dirigido a los diferentes programas, y la importancia, desde el punto de vista del género, de los temas tratados en los mismos<sup>13</sup>.

**B.** Siguiendo la propuesta sudafricana o de los cinco pasos, muy utilizada en las categorías 1 y 3 descritas previamente, el análisis consiste en:

1. Se comienza por analizar la situación de las mujeres, hombres, niñas y niños de la sociedad en la que se inserta el presupuesto. En la mayoría de las experiencias aquí se presenta la primera dificultad que va a ir apareciendo de forma recurrente en todo el proceso de análisis: la carencia de datos desagregados por sexo. Además, las desventajas vinculadas con el género coexisten con las desventajas de localización geográfica de la población (rural/urbana), la clase (pobre/rica), la edad y el origen étnico. En cada caso específico se deben cruzar estos datos, ya que van a darse diferencias entre mujeres y niñas de diferentes subgrupos, así como en el caso de los hombres y niños.

2. Se valora la sensibilidad de género de las políticas incluidas en el departamento a analizar. Antes de realizar un análisis exhaustivo de las cifras de gasto, se propone situarlas en las políticas de género de las administraciones; analizando sus planteamientos generales, intenciones y objetivos a cumplir en términos de igualdad de género, y teniendo en

cuenta tanto lo que se dice como lo que no se dice. Así, se intentará realizar una primera valoración sobre si una política concreta es probable que aumente las desigualdades, las reduzca o las deje en la posición de partida.

3. Se valoran las asignaciones presupuestadas de gasto: en este paso se toman las cifras del programa a analizar (la clasificación por programas es la más adecuada para este tipo de análisis), la memoria del mismo y los indicadores que puedan existir, para hacer una primera aproximación. Aquí suelen aparecer los problemas generados por la forma en que se presentan las cifras presupuestarias y la necesidad de que la administración se implique en el trabajo de dar información más detallada para el análisis (lo cual ayuda también en la transparencia del proceso y facilita la participación).

4. Se analiza y evalúa la utilización de los recursos y de los servicios prestados: para ello se necesita contar con:

- los datos relativos a la cantidad de recursos y/o de personal asignados al programa,
- los resultados directos del programa en relación a las personas beneficiarias de los mismos,
- los impactos de dichos resultados. Por ej. si aumenta la atención médica cómo lo hace la salud y la disponibilidad de tiempo.

En este apartado nos encontramos con la necesidad de indicadores cruzados que nos den información sobre la sensibilidad de género de los presupuestos en los diferentes ámbitos de actuación, lo cual a veces resulta laborioso.

5. Se valoran los resultados conseguidos en función de su impacto: a la hora de evaluar el impacto de las medidas en la situación de partida de las mujeres y hombres nos topamos con la dificultad de atribuir a un programa concreto el cambio en una situación normalmente vinculada a muchos más factores que el analizado, y a la necesidad de tiempo para obtener los impactos (medio plazo). De todos modos, se están haciendo esfuerzos para intentar medir la evolución de los impactos, creando indicadores en las diversas áreas de actuación.

**C.** La propuesta realizada por D. Elson identifica tres niveles para el análisis de las iniciativas de presupuestos con enfoque de género<sup>14</sup>, ya que la formulación de un presupuesto público implica decisiones a tres niveles:

1. La estrategia macroeconómica agregada: incluye el análisis del nivel de déficit público y del marco de política económica a medio plazo, sus perspectivas futuras y sostenibilidad.

2. La composición de los gastos e ingresos.

3. La eficiencia en la prestación de servicios.

Elson menciona una serie de instrumentos que ayudan a integrar el género en estos tres niveles y que se pueden agrupar en siete amplias categorías (a veces se resumen en seis). Los apartados más analizados en las experiencias prácticas están relacionados con el 2. y el 3. nivel: la composición del gasto y la eficiencia en la prestación de servicios. Además, el apartado 2 utiliza las metodologías descritas previamente, por lo que no lo incluiremos en esta descripción. El primer nivel se ha analizado sólo en contadas experiencias, aunque su importancia es evidente, debido a que el presupuesto es un ejercicio a corto plazo que refleja opciones macroeconómicas a medio y largo plazo.

1. Integración del género en el marco a medio plazo de la política económica y en la estrategia macroeconómica general: en primer lugar, se suele analizar el nivel de déficit público y si éste es sostenible a medio plazo. Los modelos utilizados en los marcos presupuestarios a medio plazo no tienen en cuenta, entre sus supuestos, los efectos negativos que pueden ocasionar estas medidas sobre la carga de trabajo de las unidades familiares y sobre las comunidades, ni tampoco de los cambios que pueden inducir sobre las existentes desigualdades de género. Por el contrario, el marco social de normas y valores se suele tomar como una constante, cuando en realidad en éste influye directamente la política macroeconómica, ya que los ámbitos del trabajo remunerado y no remunerado están estrechamente vinculados entre sí, y las presiones sobre uno inciden directamente en el otro.

Los principales instrumentos utilizados en este apartado son:

1.1. El análisis desagregado por género del impacto del presupuesto en el uso del tiempo: el conocimiento de la utilización del uso del tiempo lo suelen proveer las encuestas familiares regulares, y en caso de que no existan, se deberán hacer cuestionarios que desagreguen por sexo y edad esa utilización del tiempo. Esto nos permitirá medir el déficit de tiempo de las mujeres en las demandas de trabajo no remunerado, lo cual requeriría un incremento del gasto público para reparar esta agresión al marco social. Por ello, si el recorte del déficit público se ha realizado a costa de incrementar el tiempo de trabajo de las mujeres en actividades no remuneradas para sustituir las carencias de los servicios públicos, la sostenibilidad del presupuesto a largo plazo puede ser ficticia, ya que está agotando los recursos humanos y sociales. En resumen, no se debería partir de un supuesto carácter constante del marco social a la hora de analizar el presupuesto y su futura sostenibilidad<sup>15</sup>.

1.2. Marcos de política económica a medio plazo con conciencia de género: sería interesante incluir en los modelos utilizados datos sobre el diferente comportamiento de las mujeres y los hombres respecto al ahorro, o cómo podría incidir en la productividad el incremento de derechos de propiedad en manos de las mujeres, por ejemplo. Asimismo, se podría analizar el nivel de respuesta al género que reflejan la orientación institucional o el sistema social en el que el presupuesto está inmerso. Por ejemplo, las mujeres pueden estar más preparadas que los hombres a aceptar un limitado aumento de los salarios a cambio de mantener el gasto público social. Aquí lo importante sería crear cauces para recoger las opiniones de las mujeres sobre sus prioridades. En este intento, ayuda la existencia de una amplia representación de mujeres en las esferas de decisión política como son el Ejecutivo, el Parlamento y el funcionariado, y podríamos añadir en los colectivos sociales de presión política, como son los movimientos feministas y las asociaciones vecinales, entre otros. El resultado podría ser un conjunto de diferentes escenarios presupuestarios, dependiendo de la distribución de los recursos en función del género y del nivel de empoderamiento de las mujeres (Budlender, 2002a: 121).

3. El tercer nivel se centra en la eficiencia en la prestación de servicios. Se suele considerar como medida de eficiencia la relación existente entre

el coste de los servicios y los resultados obtenidos en su aplicación. Desde una perspectiva de género, es importante preguntarse: ¿resultados para quien?, ¿costes para quien?, ¿responden los resultados a las necesidades de las mujeres y de los hombres?, ¿están ambos colectivos igualmente satisfechos con la prestación de estos servicios?, ¿incluyen los resultados esperados la reducción de la desigualdad de género? Para responder a estas preguntas existe una serie de técnicas disponibles:

3.1. Evaluación de las necesidades: intenta establecer qué servicios son necesitados por quién. Normalmente, estas evaluaciones se realizan partiendo de datos cuantitativos sobre las características demográficas, los niveles de ingresos y los servicios disponibles en las localidades a lo largo del país, combinándolos con indicadores de pobreza de varios tipos<sup>16</sup>.

3.2. Análisis de los indicadores de la calidad del servicio: estos análisis se realizan a través de la construcción de una serie de indicadores cuantitativos (tasas de matriculación en las escuelas, tasas de ocupación de las camas en los hospitales, número de conexiones de los hogares a los sistemas de agua, sanitarios, electricidad,...). Suelen, sin embargo, surgir problemas, puesto que es más fácil medir *inputs* que *outputs*, y a veces la calidad no se mide, por lo que la información que se obtiene es parcial.

3.3. Evaluación de las personas beneficiarias: este análisis pretende conocer los puntos de vista de las personas beneficiarias actuales y potenciales, para observar en qué medida las prestaciones de servicios responden a la percepción de sus necesidades. Aquí se suelen utilizar técnicas cualitativas de entrevistas, cuestionarios, o de trabajo en grupos. Es necesario ser conscientes de la importancia de que las mujeres se sientan animadas a expresar sus opiniones, y después contrastar aquellas medidas que se suponen van a aumentar la eficiencia del servicio con la percepción que las personas usuarias tienen de ellas. Es decir, las preguntas se deberían centrar en las prioridades para las mujeres del gasto público y/o en los detalles del funcionamiento de los servicios públicos (Elson, 2002a: 32, 44).

3.4. Evaluación de los costes “invisibles”: los costes deben incluir tanto los monetarios como los relacionados con el uso del tiempo. A



menudo, los cambios en la prestación de servicios que pretenden aumentar la eficiencia de los mismos, lo que en realidad están haciendo es trasladar esos costes de los presupuestos del sector público (donde son cuantificables y, por tanto, visibles) a los presupuestos de tiempo de las mujeres en las familias y comunidades, donde generalmente son invisibles. Por tanto, es importante medir la extensión real de las medidas que pretenden reducir costes, para conocer su dimensión y efectos reales sobre la carga de trabajo total de la sociedad, y especialmente sobre las mujeres (Por ej. los recortes en los servicios médicos).

3.5. Evaluación de los beneficios de la igualdad de oportunidades en la prestación de servicios: las políticas de empleo en el sector público pueden ayudar a transformar las relaciones de género, si ofrecen igualdad de oportunidades y políticas de empleo respetuosas con las necesidades de las personas contratadas. Estas medidas pueden promover mejores prácticas, reduciendo la extensión de la discriminación de género en los mercados laborales y aumentando las posibilidades de las mujeres para invertir en su educación y en la de su descendencia.

3.6. Análisis de la política de subcontratación de sector público: esta política puede ayudar a contrarrestar la discriminación si se simplifican los trámites administrativos, se facilita el acceso a la información y se ofertan contratos de menor cuantía, a los que las empresas, cuya propiedad pertenece a las mujeres, puedan optar a la contratación, entre otras medidas en este sentido.

3.7. Informe/documento del estado del presupuesto con conciencia de género: esta declaración recogida en un informe del gobierno que examine el presupuesto desagregando el gasto en función de su impacto sobre las mujeres, no implica un presupuesto separado para las mujeres. En Australia se comenzó a solicitar a los departamentos gubernamentales que identificaran cómo afectarían a las mujeres los gastos propuestos en los mismos, es decir, que realizaran un estudio de impacto de género *ex-ante*. Posteriormente, se sintetizaban los informes de los departamentos en una declaración conjunta. Esta iniciativa requiere una gran cooperación y cierto nivel de compromiso por parte de la estructura del gobierno con esta

actividad y lo que implica. La creación de las condiciones para ello, probablemente, requiera una importante coalición de apoyos y una buena organización, tanto dentro como fuera del gobierno (Elson, D. 2002a: 37, 46).

Tras este listado básico de instrumentos a utilizar en los PEG, se puede observar la riqueza y complejidad de los análisis propuestos, así como la necesidad de elegir los más adecuados a cada caso, y adaptarlos a la realidad concreta en la que se quieran aplicar, lo que implicará nuevos instrumentos en el futuro próximo. Budlender (2002a:108) considera que a pesar de que la lista de instrumentos que realiza Elson es ampliamente citada, en la práctica no es nada fácil dar los pasos necesarios para utilizarla, por lo que la demanda de instrumentos continúa. Budlender y Sharp defienden que los instrumentos no deben ser utilizados de forma mecánica, y señalan que quizás el instrumento más importante para integrar el género en las políticas gubernamentales es el propio proceso de análisis de género.

Además, una condición previa para poder realizar estos análisis consiste en la disponibilidad de datos estadísticos, la cual es recogida como necesidad en todos los informes y documentos relativos a esta materia. Budlender también incide en este apartado, señalando que el conocimiento de los hechos y de los datos puede dar a las defensoras de género la confianza necesaria para defender sus argumentos. Asimismo, es importante colocar la información en frente de aquellos que no “quieren saber”<sup>17</sup>.

Si los datos e indicadores se introducen para que el funcionariado sea más consciente de su responsabilidad, esto no siempre se interpreta como una responsabilidad frente a la ciudadanía y/o parlamentos, por lo que junto a los tres estándares (las tres “E”) con los que se suelen interpretar los indicadores: eficiencia, economía y eficacia; se ha comenzado en algunos lugares a incluir una cuarta E: equidad<sup>18</sup>, lo cual resulta un avance importante si realmente se pone en práctica.

Existen, asimismo, una serie de preguntas básicas que se encuentran en la raíz de esos indicadores, cuando hacen referencia a un programa, que también es necesario adaptar a cada realidad, y que han sido

sistemáticamente plateadas por las expertas en esta materia, que podríamos resumir de forma general en las siguientes<sup>19</sup>:

- ¿Cuáles son los objetivos políticos del programa?
- ¿Los programas incluyen objetivos específicos de equidad de género?
- ¿Qué recursos se han aprobado inicialmente para ejecutar el programa?
- ¿Qué recursos se han utilizado una vez ejecutado el programa?
- ¿Es posible indicar cuántos hombres y cuántas mujeres han utilizado estos recursos?
- ¿Qué proporción de los fondos se han asignado a los hombres y qué proporción a las mujeres?
- ¿El impacto de la política es relevante para las mujeres y los hombres?
- ¿El programa ha respondido a los objetivos políticos generales?
- ¿El programa ha respondido a los objetivos específicos de equidad de género?
- ¿Se ha detectado algún tipo de obstáculo que haya provocado repercusiones negativas para los hombres y las mujeres?
- ¿Cree el departamento que podrían realizarse modificaciones en la política a partir de dichos resultados?

### **La importancia de las experiencias de PEG a nivel local**

En un principio, las iniciativas de PEG impulsadas por los gobiernos comenzaron su andadura centrándose en los presupuestos de los estados centrales. A continuación, en el caso de los estados federales, como Australia o Tanzania, se iniciaron los análisis en los gobiernos federales y en los locales. La necesidad de conocer el impacto de las políticas públicas sobre las condiciones de vida de las mujeres y hombres implica claramente a todos los niveles administrativos, cuyas políticas son en muchos casos

complementarias, por lo que la consideración de todos ellos es un requisito fundamental para poder conocer de forma real el impacto que se pretende medir y aplicar medidas correctoras, siempre que se estime conveniente.

Asimismo, el nivel de la administración local es considerado el más cercano a la población, por lo que permite, en principio, mantener un contacto más directo con las personas beneficiarias de las políticas públicas, para detectar tanto su nivel de necesidades como de satisfacción de las mismas. Es decir, algunos de los instrumentos que hemos mencionado en el apartado anterior parecen poder ponerse en práctica de forma más sencilla a nivel local, complementándose totalmente con los análisis en el resto de niveles administrativos. En este sentido, los procesos de descentralización administrativa que están teniendo lugar en muchos estados en la actualidad han impulsado este proceso de forma muy positiva en algunos lugares.

En el caso de Latinoamérica, por ejemplo, nos encontramos con varios Estados en los que tras la finalización de las dictaduras, y el comienzo de aperturas democratizadoras, (en algunos lugares muy tímidas), se está produciendo un proceso descentralizador, que está a su vez impulsando este tipo de análisis a nivel local, tanto en la capital como en otras ciudades. En muchos casos, para realizar estos análisis están contando con ayuda financiera principalmente de UNIFEM, PNUD y otros organismos de Naciones Unidas, y Organizaciones Internacionales de Desarrollo. Así, en Chile, México, Perú, Salvador y Bolivia, entre otros, se están impulsando estos procesos, que ya están dando algunos resultados y que prometen, si tienen continuidad en el tiempo, avanzar en el conocimiento de las causas de las discriminaciones que sufren las mujeres y poder visualizar donde se deben destinar los recursos públicos para paliarlas. Por ejemplo, en el caso de México, en opinión de Fundar y Equidad de Género, el proceso de descentralización ha motivado que por primera vez en su historia decisiones presupuestarias locales que han creado controversia se hayan convertido en el centro de debates políticos públicos (Budlender, 2002a: 103), y la perspectiva de género comienza a estar presente en ellos.

En estados unitarios, como Sudáfrica, Filipinas, y Uganda, hay experiencias, tanto a nivel estatal como local, que están permitiendo avanzar en el acercamiento del presupuesto a la ciudadanía, en el aumento del debate público del mismo, y en la visualización de las potencialidades que tiene para cambiar las relaciones de género imperantes.

En Europa, los países nórdicos, también estados unitarios aunque fuertemente descentralizados, y con un nivel competencial a nivel municipal muy elevado, han sido pioneros en iniciar experiencias a nivel local, aunque han utilizado una terminología y metodología propia con objeto de transversalizar el género en las políticas públicas. La Federación Sueca de Entes Locales viene trabajando desde 1999 para incorporar el enfoque de género en las políticas públicas locales, y en la actualidad más de la mitad de las provincias suecas han integrado esta perspectiva entre sus objetivos y documentos políticos. Sin embargo, las provincias no suelen proporcionar estadísticas exhaustivas y operativas desagregadas por sexo, y cuando se analiza detalladamente el nivel de integración práctica de esta perspectiva en la dinámica presupuestaria se detectan carencias a superar, tal como la experiencia de Gotemburgo<sup>20</sup> refleja con claridad. En la actualidad, se está desarrollando una experiencia conjunta de las autoridades escandinavas en el Consejo Nórdico, organismo que está impulsando iniciativas piloto de PEG con objeto de intercambiar sus metodologías y aprendizajes, tanto a nivel estatal (la mayor parte), como local.

En general, en Europa las experiencias a nivel local son muy recientes. Las más desarrolladas, y con métodos más innovadores, podríamos decir que, aparte de las nórdicas, están siendo las iniciativas italianas. Junto a la experiencia de Génova, recogida por Mònica Gelambí en este mismo volumen, están en marcha experiencias en algunos municipios que conforman las provincias de Módena y Siena. En Módena, se ha seguido la metodología de la calidad de vida (perspectiva del desarrollo humano y de las capacidades) para clasificar los gastos que tienen un impacto diferenciado para mujeres y hombres, y posteriormente analizarlos. Se ha considerado que estos programas son aquellos

relacionados con la salud e integridad del cuerpo, la movilidad territorial, el uso del tiempo, el acceso al conocimiento y la cultura, el acceso a los recursos privados y a los públicos (transferencias y servicios) y la representación política y participación social (Picchio, 2005<sup>21</sup>). Es decir, un conjunto de sectores con gran repercusión en la calidad de vida y las posibilidades de realización de las mujeres y hombres. En Siena han participado en la experiencia ocho municipios de los 36 que conforman la provincia. La metodología se ha basado en el cálculo de una serie de indicadores cualitativos y cuantitativos que han intentado evaluar el nivel de equidad y efectividad de las condiciones de vida de mujeres y hombres en estos municipios. A continuación, se ha realizado una comparación entre ellos y se han establecido unos indicadores de idoneidad como marco de referencia para conocer aquellos que dan resultados insatisfactorios. Una vez detectadas las deficiencias, se han analizado los gastos públicos relacionados con ellas, para pasar a señalar las mejoras potenciales a introducir para modificar esos parámetros (Rosselli, 2006<sup>22</sup>).

Junto a la experiencia italiana, en los estados germánicos, especialmente Alemania, Austria y parte de Suiza, también están comenzando a impulsarse experiencias, tanto a nivel estatal como local (existen iniciativas en Berlín, Colonia, Munich, Viena, Basilea,..). Experiencias dinamizadas especialmente por grupos de mujeres interesadas en presionar y colaborar en estos análisis para que la transversalidad de género sea una realidad y la democracia de género un objetivo alcanzable.

En el Estado español, la iniciativa de PEG fue desarrollada, en primer lugar, por el Instituto de la Mujer del Gobierno Vasco (Emakunde) al impulsar una experiencia piloto en seis departamentos del gobierno con objeto de comenzar a sensibilizar a la administración sobre la importancia de este enfoque. En este mismo sentido, organizaron una serie de talleres con altos cargos del gobierno, impartidos por las principales expertas en la materia (Sharp, Elson,..), y publicaron en internet una biblioteca digital para difundir esta estrategia. En la actualidad, están trabajando con técnicas de igualdad de algunos municipios vascos para desarrollar un manual que permita destacar y analizar los gastos municipales relevantes para las mujeres, adaptando la metodología australiana a la realidad vasca. Además,

en el Ayuntamiento de Bilbao, tras un curso de capacitación dirigido al personal técnico responsable del presupuesto en sus respectivas áreas, organizado por el Área de la Mujer y Cooperación al Desarrollo en mayo 2005, se ha puesto en marcha una iniciativa piloto, como instrumento de formación y sensibilización del personal responsable del presupuesto a nivel sectorial. Se ha utilizado como metodología base del proyecto la impulsada por el Gobierno vasco, dada su aplicabilidad y facilidad de adaptación a la situación municipal. La participación de las áreas ha sido voluntaria, y han tomado parte cinco áreas y tres empresas municipales, con una serie de programas. La asesoría técnica de la experiencia está siendo realizada por un equipo investigador de la UPV-EHU del que la autora de estas líneas forma parte. La primera fase de la iniciativa está próxima a su finalización, y el resumen y primeras evaluaciones de la misma son claramente explicadas por la técnica de igualdad del Ayuntamiento de Bilbao, Amaia Domingo, responsable del proyecto por la parte municipal, en su capítulo respectivo de este mismo libro.

En Andalucía también se está avanzando en este terreno, como Pilar Lobato explica detalladamente en su artículo en este mismo volumen. Es destacable la elaboración del *Informe de Evaluación de Impacto de Género del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2006*, muy didáctico y aplicable sin un gran coste ni esfuerzo adicional, lo cual es siempre bienvenido en la administración pública. Documento que refleja un gran trabajo previo y constituye un paso interesante de un proceso que esperamos tenga un largo y fructífero futuro.

En resumen, todavía es pronto para hablar de resultados, aunque se constata un esfuerzo para avanzar en el análisis y el impulso de cambios presupuestarios en los diferentes niveles administrativos. Esfuerzo que cada vez se intenta hacer de forma más coordinada, tanto dentro como fuera de la administración. A nivel europeo, por ejemplo, se ha formado una red de personas interesadas en presupuestos de género, impulsados especialmente por la sociedad civil, para compartir experiencias, impulsar nuevos proyectos y presionar a las administraciones públicas para que de forma sistemática y con una visión a medio y largo plazo le dediquen la atención que merece y destinen a este fin los recursos y personal necesario

para poder poner en práctica los instrumentos adecuados para avanzar en la consolidación de esta estrategia.

### **Principales participantes en las iniciativas de PEG**

*“Any budget is intrinsically political. The budget determines from whom the state gets resources, and to whom and what it allocates them. Each decision is a political one, as is the decision on the overall size of the budget”<sup>23</sup>.*

Debbie Budlender  
Second Women’s budget (1997)

La voluntad política y la transparencia en el quehacer público son dos requisitos que, como hemos visto, resultan muy frecuentemente citados como condiciones necesarias, diríamos incluso que imprescindibles, para poder realizar un proyecto de análisis de PEG, tanto dentro de la administración como fuera de ella. Especialmente en el segundo caso, cuando la sociedad civil en sus diferentes manifestaciones se implica directamente en el control de las finanzas públicas y demuestra su voluntad de contribuir en la actividad pública por medio de sus propuestas y evaluación de las políticas públicas, la actitud de la administración ante ella va a ser fundamental. Por ello, y partiendo de esa necesaria colaboración entre los diversos agentes sociales, económicos y políticos que conforman la sociedad, la cooperación se vuelve imprescindible si se quiere avanzar hacia la construcción de una democracia donde la participación social sea un elemento básico a favor de la comunidad.

En todos los casos analizados, se considera muy conveniente una amplia colaboración entre diferentes agentes en la preparación de los PEG. Tras analizar las experiencias de más de 20 estados, Budlender considera que deberían implicarse en estas iniciativas todos aquellos agentes que puedan tener un impacto significativo en la elaboración de los presupuestos con mayor sensibilidad al género. Así, es importante la colaboración de personas responsables de los ministerios, departamentos



o áreas de los que depende el presupuesto, junto con las implicadas en temas relativos a las políticas de igualdad, abogadas/os... y los grupos de la sociedad civil como el movimiento feminista, ONGs, académicas/os, instituciones de investigación, personas situadas estratégicamente y el público en general<sup>24</sup>. Esto estimularía la demanda para integrar el análisis de género en la política fiscal y en el ciclo presupuestario, proceso en el que el ministerio u organismo dedicado específicamente a la igualdad de oportunidades tiene un papel dinamizador y de concienciación crucial.

En algunos casos, el Gobierno ha sido el principal centro de atención de los análisis, y especialmente el ministerio de Hacienda (particularmente, la Oficina del presupuesto). Esto ha requerido la implicación directa del ministerio responsable de los temas de género, como apoyo al ministerio de Finanzas (relaciones no siempre fluidas y sin problemas). Asimismo, los ministerios responsables de las áreas analizadas también deben jugar un papel importante, ya que la mayoría de los Estados han utilizado un enfoque sectorial en sus análisis (salud, educación, agricultura,...), siguiendo la organización habitual de los presupuestos. A nivel de los ministerios sectoriales existen variaciones en términos de la responsabilidad respecto del presupuesto, por lo que en cada caso se deberá conocer la división interna de tareas de la estructura administrativa y de poder de decisión en el gobierno respectivo.

Muchas de las iniciativas de PEG incluyen entre sus estrategias sensibilizar y formar, especialmente a las mujeres parlamentarias, así como preparar materiales para su uso. En muchos países, sin embargo, para el momento en el que el presupuesto es presentado al Parlamento la mayor parte de las decisiones están tomadas y la capacidad de este órgano para modificar las partidas presupuestarias es limitada. A veces, se carece de poder para aumentar o disminuir las cifras globales de gasto e ingreso. En otros casos, el Parlamento (especialmente un reducido grupo de parlamentarias) ha sido un agente importante<sup>25</sup> de dinamización e impulso.

Respecto a la sociedad civil, a menudo se menciona la iniciativa australiana para enfatizar las debilidades de un proyecto que no tiene en

cuenta a la sociedad civil, al haber sido liderado por mujeres que se encontraban dentro de las estructuras gubernamentales (denominadas *femocratas*). En otros casos, los ejercicios realizados por grupos sociales se han visto como apoyo para incrementar la velocidad de las intenciones gubernamentales (Sudafrica, Uganda, Tanzania). Se suele considerar que estas iniciativas funcionan mejor cuando existe un acuerdo amplio entre el gobierno y los grupos de la sociedad civil que realizan el análisis.

Cuando se habla de sociedad civil, normalmente los grupos más activos que en inglés se denominan de forma genérica ONGs, en la práctica son grupos de mujeres (Tanzania, Uganda, Filipinas), así como grupos de personas académicas que ayudan en la investigación o incluso en la formación (Reino Unido, Sudafrica, Mexico). De todos modos, se acepta que ONG es un concepto amplio, cuya composición dependerá de cada estructura social, y que normalmente están involucradas diferentes organizaciones<sup>26</sup>, lo cual enriquece el proceso. Respecto a la implicación de la población más desfavorecida se observan muchas dificultades, aunque se han realizado algunos intentos, como en el caso de Sudáfrica.

En algunas iniciativas, el personal académico ha sido uno de los principales impulsores de las mismas (Bangladesh e Italia), y las ONGs también se han basado a veces en su labor investigadora. Budlender observa un riesgo potencial en depender excesivamente del trabajo de las personas investigadoras, ya que sus intereses pueden no coincidir con los intereses de las personas afectadas por las políticas.

La importancia de determinadas personas muy referenciales en la evolución de estos proyectos también ha sido resaltada en algunos lugares, como Sudáfrica y Mozambique. El riesgo, en este caso, es dejar depender la iniciativa de ellas, ya que cuando desaparecen de la escena la viabilidad futura del proyecto puede quedar en peligro. Aquí también entra el debate de la participación de los hombres en estas iniciativas, y hasta qué punto se les debe dar prioridad en la formación y sensibilización, dado que muchas de las decisiones presupuestarias son tomadas por ellos (Budlender, 2002 a: 102).

En función del nivel de implicación, protagonismo y participación de diferentes agentes se han clasificado las iniciativas realizadas hasta la actualidad en tres bloques:

- Iniciativas gubernamentales, como el caso australiano, en la que el gobierno, sus ministerios y organismos tuvieron un papel clave en su realización y evolución, en los diferentes niveles administrativos en los que se implementó.
- Iniciativas de las ONG, impulsadas desde fuera de las estructuras administrativas. Estas iniciativas se suelen centrar en la demanda de una mayor democratización de las políticas y mejora de las medidas a realizar, intentando influir en los procesos presupuestarios para adoptar la perspectiva de género. Este es el caso de Tanzania en un primer momento, y de Canadá.
- Iniciativas conjuntas de ONGs y fuerzas parlamentarias, como en Sudáfrica.

Si la participación social es considerada un elemento fundamental en la buena marcha y continuidad de estas iniciativas, la formación de las personas participantes es un elemento básico. Para ello, es vital tener claros los objetivos, estrategias y pasos a dar en todas las actividades planificadas en estos procesos de formación. Asimismo, en el caso de ejercicios realizados desde fuera de la administración, la formación también suele abarcar el propio proceso presupuestario, para examinar tanto los procedimientos formales como los informales, y poder saber donde reside realmente el poder, para poder comunicarse con él (Budlender 2002a: 114).

En la actualidad, ningún Estado puede reivindicar que su presupuesto sea totalmente sensible al género. Sin embargo, el éxito de esas iniciativas no debe medirse solamente en función de los cambios presupuestarios introducidos, sino que es un objetivo en sí mismo implicar especialmente a las mujeres en temas presupuestarios, construir marcos de colaboración y cambiar la perspectiva de las personas funcionarias y otra gente en posición de poder en temas relativos al género, tareas que no son visibles a corto plazo, pero que pueden facilitar cambios posteriores<sup>27</sup>. Por lo tanto, una valoración a corto plazo de estas estrategias de largo alcance sería

precipitada, aunque en caso de no existir presión social suficiente para dinamizarlos, los riesgos de estancamiento o retroceso parecen evidentes.

## **Principales retos de cara al futuro**

Partiendo de las conclusiones sacadas por las expertas mencionadas en este artículo y ratificadas por lo aprendido hasta el momento en la experiencia piloto del ayuntamiento de Bilbao, queremos finalmente resumir los principales retos que han ido apareciendo a medida que se ha ido avanzando en el camino de esta innovadora forma de analizar el quehacer público; retos a los que tendrán frecuentemente que hacer frente también las nuevas iniciativas que están desarrollándose en la actualidad.

En un principio, es interesante remarcar los logros conseguidos por medio de estas iniciativas<sup>28</sup>, que consideramos más relevantes hasta el momento:

1. Generar una mayor capacidad para determinar el valor real de los recursos públicos dirigidos a las mujeres, dejando a la vista las deficiencias existentes.

2. Reforzar la práctica de recogida y análisis de datos desagregados en función del sexo, generando una extensa información sobre la que realizar más evaluaciones y estrategias de cambio. A veces, inicialmente se obtiene más información sobre las carencias de los departamentos (lo que no saben sobre el impacto específico de sus medidas) que una valoración detallada del impacto.

3. Hacer frente a nociones de “neutralidad de género” de muchas políticas y programas, aumentando la conciencia dentro de las unidades gubernamentales de la importancia del presupuesto para las mujeres, a pesar de las resistencias y el bajo nivel de sensibilidad de algunos departamentos y parte del funcionariado.

4. Aumento de la eficiencia económica, evitando “falsas economías” que sólo trasladan costes de la zona de lo visible a la invisible, como diría Elson.

5. Impulso del buen gobierno, entendiéndolo como el proceso de incremento de oportunidades para la provisión de bienes y servicios a la

población de una forma justa, eficaz y responsable, para lo que es condición necesaria la transparencia, la responsabilidad y la participación, así como la aplicación de los compromisos internacionales.

Junto a los logros conseguidos, es evidente que existen muchos obstáculos a superar en el camino. Desde la pionera experiencia australiana, la más extensa en el tiempo, se han destacado una serie de factores, que han ido apareciendo en las sucesivas iniciativas iniciadas, entre los que resaltaríamos los siguientes:

1. Falta de datos desagregados por sexo y de recursos disponibles para llevar a cabo la valoración de los programas gubernamentales.

2. Falta de compromiso por parte de la burocracia, combinada con los límites políticos impuestos por los gobiernos en la autocritica pública dentro del sistema estatal (presiones para suavizar las críticas).

3. Límites del presupuesto: asignaciones a corto plazo; programas muy generales, recogida de datos a nivel muy agregado, lo que dificulta la desagregación y visualización de la diferencia de impacto.

4. Supuestos parciales sobre el género: la supuesta neutralidad de las políticas está muy extendida en algunos departamentos, sobre todo los económicos; existiendo resistencias al reconocimiento del impacto diferenciado.

De la experiencia europea, hasta la fecha, se desprenden una serie de principios o prerequisites que se deben observar para conseguir un proceso presupuestario que favorezca unas relaciones de género equitativas<sup>29</sup>, entre los que destacaríamos los siguientes:

1. Voluntad política activa. Debido a que los presupuestos reflejan las prioridades políticas del organismo que los realiza, para ser eficientes las iniciativas de PEG dependen del compromiso político a favor de la igualdad de género, formalizado a través de instrumentos legales internacionales, como los mencionados anteriormente. La voluntad política tiene más efecto cuando es declarada y expresada activamente, de ahí la importancia de que las normas institucionales y políticas recojan esta prioridad y necesidad.

2. Proceso de concienciación y defensa de los PEG: cuanto más implicados estén tanto los gobiernos como los parlamentos y los grupos de la sociedad civil en este proceso, más duradero y eficiente será, ya que no dependerá sólo de los cambios en las prioridades políticas de los gobiernos.

3. Transparencia y participación: La transparencia en el proceso presupuestario es un prerrequisito para que una iniciativa de presupuestos de género tenga éxito. El proceso presupuestario debería implicar de forma apropiada una representación equilibrada de mujeres y hombres, personal experto en presupuestos y en temas de género, dando especial cabida a la sociedad civil.

4. Otros prerrequisitos son la coordinación, capacidad, instrumentos y la necesidad de asignar recursos tanto humanos como financieros en estos procesos (AC, 2003: 6).

En la actualidad, todavía se observan muchos retos a los que se debe hacer frente para avanzar en estas iniciativas. Entre los mencionados en las diferentes experiencias, se pueden resumir a grandes rasgos los siguientes once puntos:

1. La necesidad de analizar el presupuesto en su conjunto desde este enfoque. Los PEG tienen que proveer una visión global del impacto del presupuesto en su conjunto, y de cada uno de sus programas, sobre los objetivos de la igualdad de género, tanto en el lado de los gastos como de los ingresos. Un paso importante es reconocer que los temas de igualdad de género están presentes en el trabajo de todos los departamentos, en una gama muy amplia de programas, no sólo en los relacionados directamente con la mejora de la posición de las mujeres.

2. La necesidad de desarrollar más análisis de género a nivel de planes económicos a medio plazo, ya que estas decisiones macroeconómicas limitan el margen de maniobra de las políticas a realizar. Para ello, hay que comenzar reconociendo que los objetivos macroeconómicos tienen una dimensión de género.

3. La necesidad de cuantificar el impacto de los presupuestos en la carga de trabajo reproductivo. El caso suizo es uno de los pocos que ha

intentado seriamente cuantificar este impacto<sup>30</sup>. En este sentido, pueden ser muy útiles los estudios de los usos del tiempo, que en los últimos años están conociendo un auge en muchos estados, aunque los datos no se suelen utilizar en los PEG, y deberían recogerse de forma periódica y sistemática.

4. La necesidad de seguir elaborando indicadores de género, de actividades, resultados e impactos, tanto de los gastos como de los ingresos.

5. La necesidad de una coordinación efectiva de los programas, para lo que deben existir unas directrices claras que obliguen a todos los ministerios/departamentos a desarrollar esta estrategia.

6. La participación de las mujeres en el empleo público, tanto en número como en los niveles altos de la administración.

7. La búsqueda de equilibrio de género en los contratos del sector público con el sector privado.

8. Para avanzar en todos los apartados anteriores, es imprescindible la formación y sensibilización del personal funcionario, especialmente, aunque no en exclusividad, del departamento de economía y hacienda. Este suele pensar que los temas relacionados con el género están más vinculados con los departamentos sociales, lo cual dificulta su comprensión de la ligazón existente entre los temas de género con los de política económica.

9. La necesidad de que la sociedad civil tenga verdaderos cauces de participación y co-decisión, ya que, de este modo, se podrán superar recelos y la desconfianza mutua que a menudo existe entre ambas, y se pueda presionar de forma efectiva para la puesta en práctica de esta estrategia.

10. La necesidad de la continuidad en el tiempo de estas iniciativas. En el caso de Sudáfrica el análisis de género de los departamentos llevó tres años.

11. La necesidad de que se combinen una serie de fuerzas que impulsen las modificaciones propuestas por estas iniciativas, puesto que los cambios en las políticas públicas raramente se implementan tras la realización de una única propuesta<sup>31</sup>.

Este resumen esquemático de los principales retos a los que deben hacer frente las iniciativas relacionadas con los análisis de los presupuestos con enfoque de género, reflejan el largo camino que queda por recorrer, la amplitud y profundidad de la estrategia, y también sus grandes potencialidades. Si la evaluación continua de las políticas públicas desde la perspectiva de género puede ayudar a mejorar las condiciones de vida y de trabajo de las mujeres, y en consecuencia aumentar el bienestar social de la comunidad, esto implica en su vertiente política incrementar la participación social en el quehacer público. Es imprescindible que los colectivos sociales implicados en la igualdad de género tomen parte, de forma cada vez más activa, en estas iniciativas. Sólo de este modo será posible que las administraciones públicas, en su conjunto, adopten la transparencia de su gestión como norma y la igualdad de género como objetivo prioritario, implicándose así de forma activa en este apasionante reto.

## Notas

Está comunicación está basada en la ponencia presentada por la autora en el *Congreso de Economía Feminista*, celebrado en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad del País Vasco, los días 14-15 de abril del 2005, con el siguiente título: *Reflexión sobre las principales metodologías utilizadas en los análisis presupuestarios desde la perspectiva de género a nivel internacional y sus vínculos con la participación social* (organizado por el Departamento de Economía Aplicada I de la Facultad).

1. El gobierno federal australiano publicó las declaraciones de presupuestos de mujeres durante 12 años (1984/85-1996/97). A principios del siglo XX, el Territorio del Norte y Tasmania continuaban haciéndolo (Sharp, 2000:48, Conferencia organizada por el *Dipartimento per la Pari Opportunita*, Roma).
2. La Commonwealth es una asociación que reúne a 54 estados independientes, que colaboran en áreas de interés mutuo. Su población total en el 2002 alcanzaba 1,7 billones de personas, es decir, un tercio de la población mundial. Según Esim (2000: 20), los tres primeros incluían Sri Lanka, Sudafrica y Fiji, y posteriormente en 1997 se uniría Barbados, que comenzó sus trabajos en 1998 (talleres de formación y posterior análisis).
3. Budlender, 2002 a: 85.
4. Entre ellos están Australia, Barbados, Belice, Botswana, Canadá, Islas Fiji, India, Kenya, Malawi, Malasia, Mauricio, Mozambique, Namibia, Sudáfrica, Sri Lanka, St Kitts y Nevis, Tanzania, Uganda, Reino Unido, Zambia y Zimbabwe, algunas de cuyas iniciativas han sido coordinadas por la Commonwealth. (Budlender et al. 2002a; Hewitt y Mukhopadhyay, 2002a: 63.)



5. "El presupuesto refleja los valores de un país, quien es valorado, qué trabajo se valora y a quien se le recompensa por ello (...) y quien, y qué, y de quién es el trabajo que no se valora ni recompensa". Pregs Govender.
6. Prólogo al Primer Presupuesto de las Mujeres en Sudafrica (1996) recogido en *Budgeting for equality: the Australian experience*. Por Rhonda Sharp y Ray Broomhill. *Feminist economics* 8 (1), 2002, p. 25-47.
7. En opinión de Budlender y su colaborador Hewitt (2002b:7). Debbie Budlender es una de las principales expertas en estos análisis, al haber participado en más de 20 estados como asesora de iniciativas relativas a presupuestos con enfoque de género.
8. Elson, 2002a: 30.
9. Waring, 1989; Cagatay, Elson y Grown (eds), 1995; Esim, 2000: 8.
10. Hewitt y Mukhopadhyay: 2002a: 53.
11. En esta descripción de los instrumentos nos vamos a centrar en los relativos a las políticas de gasto, ya que la mayor parte de las experiencias analizadas han comenzado por ellos. Ello no es óbice para reconocer la gran importancia de los esfuerzos que se están haciendo en el terreno de los ingresos (ver Stovski, 1997; de Villota, 2000, 2004, Pazos, 2004), cuyo análisis es vital para aprehender el impacto global de la actividad pública en la sociedad de forma desagregada, tal como Paloma de Villota refleja en su artículo en este libro.
12. Una de las referencias fundamentales de este apartado.
13. En el caso latinoamericano, las categorías 1 y 2 se han agregado formando una única. Así, el análisis lo han realizado partiendo de dos categorías de gasto, lo cual facilita su estudio (Andia, Beltran, 2003).
14. Recogidos y resumidos por Budlender, 2002a: 13.
15. Elson, D. 2002a: 39, 45.
16. El problema se suele generar por la carencia de datos desagregados en función del género y porque las necesidades no están definidas desde el punto de vista de las personas usuarias de los servicios. Además, no se suelen considerar las necesidades de tiempo.
17. Budlender, 2002a: 106.
18. Por ejemplo, es el caso de Tasmania (Budlender, 2002a: 123).
19. Muchas de estas preguntas son propuestas por las expertas internacionales mencionadas en este trabajo. Esta lista, en concreto, la he realizado junto a mi compañera de Departamento y profesión M. Jose Martínez Herrero, partiendo de esos listados.
20. En Gotemburgo se realizó un estudio en 2003 sobre la integración de la perspectiva de género en el sector del bienestar dentro de sus presupuestos municipales. El sector del bienestar se subdivide en los siguientes capítulos presupuestarios:

servicios a personas y a familias, servicios a personas refugiadas, servicios a personas minusválidas, servicios a ancianas, servicios médicos municipales y asuntos estratégicos. El análisis mostró carencias en la recogida de estadísticas desagregadas por sexo, falta de reflexiones desde la perspectiva de género en los programas analizados, y superficialidad en los análisis. Se detectó la necesidad de incluir directrices claras en los documentos presupuestarios, ya que de otra forma quedaba diluida o desaparecía esta perspectiva.

21. Picchio, Antonella (2005): Comunicación presentada en el *Congreso de Economía Feminista*, celebrado en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de Bilbao, 14-15 abril. No publicada.
22. Rosselli, Analissa (2006): Comunicación presentada en el Taller sobre Presupuestos de Género celebrado en Viena, los días 5-7 febrero, organizado por el Watch Group, Gender & Public Finance. No publicada por el momento.
23. "Cualquier presupuesto es intrínsecamente político. El presupuesto determina de quién obtiene el Estado los recursos, a quién los destina y qué uso hace de ellos. Cada decisión es política, así como la decisión sobre el tamaño total del presupuesto" Debbie Budlender. Segundo Presupuesto de Mujeres (1997).
24. Budlender et al., 2002 a: 11-17; Elson, 2002 a: 42.
25. Como es el caso de Sudáfrica y Uganda.
26. El nivel de colaboración entre las ONGs y los gobiernos varía mucho entre las experiencias analizadas, pasando de una estrecha colaboración (en Tanzania y Reino Unido, últimamente) a una distancia crítica y al escepticismo y desconfianza en otras (Budlender, 2002a: 99).
27. Budlender et al., 2002a: 19, 124.
28. Budlender et al., 2002a: 15; Sharp y Broomhill (1990), Hewitt y Mukhopadhyay, 2002a: 55.
29. Comité de asesoramiento sobre igualdad de oportunidades para las mujeres y los hombres, en su informe de 2003 sobre los presupuestos de género.
30. Budlender, 2002a: 116.
31. Budlender, 2005: 11.

## Bibliografía

- ADVISORY COMMITTEE ON EQUAL OPPORTUNITIES FOR WOMEN AND MEN: *Opinion On Gender Budgeting*. Unión Europea, 2003. [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/equ\\_opp/strategy/opinion\\_on\\_gender\\_budgeting\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/equ_opp/strategy/opinion_on_gender_budgeting_en.pdf)
- ANDIA, Bethsabé; BELTRÁN, Arlette: *Documento metodológico sobre el análisis del presupuesto público con enfoque de género: sistematización de las experiencias en la Región Andina*. Versión preliminar. UNIFEM-Región andina, 2003.

- BUDLENDER, Debbie; ELSON, Diane; HEWITT, Guy; MUKHOPADHYAY, Tanni: *Gender budgets make cents: understanding gender responsive budgets*. Commonwealth Secretariat, 2002a.
- BUDLENDER, Debbie; HEWITT, Guy: *Gender budgets make more cents. Country studies and good practice*. Commonwealth Secretariat, 2002b.
- BUDLENDER, Debbie; HEWITT, Guy: *Engendering budgets. A practitioners' guide to understanding and implementing gender-responsive budgets*. Commonwealth Secretariat, 2003.
- CONSEJO NÓRDICO: *Igualdad y Finanzas Públicas. Documento de debate sobre presupuestos sensibles al género*. www.norden.org/gender, 2005.
- COMISIÓN EUROPEA: "Gender equality in development cooperation: from policy to practice. The role of the European Commission", *Development DE 119*, 2003.
- DEGRAEF, Véronique: "Is 'gender budgeting' an inclusive part of the gender mainstreaming strategy in EU policies?" Comunicación presentada en la Conferencia sobre *Gender Budgets, Financial Markets, Financing for Development*, 19-20 Febrero. Fundación Heinrich-Boell Berlin, 2002.
- DE VILLOTA, Paloma de: "Aproximación a la imposición personal española desde una perspectiva de género". Comunicación presentada en las *IX Jornadas de Economía Crítica*. UCM Madrid, 2004.
- HEWITT, Guy; MUKHOPADHYAY, Tanni: "Promoting gender equality through public expenditure", en BUDLENDER, Debbie; ELSON, Diane; HEWITT, Guy; MUKHOPADHYAY, Tanni: *Gender budgets make cents: understanding gender responsive budgets* (2002) Commonwealth Secretariat, 2002.
- LOMBARDO, Emanuela: *La europeización de la política española de igualdad de género*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2004.
- NEUHOLD, Brita: "Focus on human rights and gender justice: linking the Millenium Development Goals with the CEDAW and the Beijing Platform for action". WIDE Austria, 2005. [http://www.eurosur.org/wide/UN/Neuhold\\_MDG05.pdf](http://www.eurosur.org/wide/UN/Neuhold_MDG05.pdf)
- SHARP, Ronda; BROOMHILL, Ray: "Women and government budgets", *Australian Journal of Social Issues*, 25 (1), p. 1-14, 1990.
- SHARP, Ronda; BROOMHILL, Ray: "Budgeting for equality: The Australian experience", *Feminist economics* 8 (1), p. 25-47, 2002.
- SIERRA, Elisa: *Acción positiva y empleo de la mujer*. Consejo Económico y Social, Sección de estudios, 1999.
- STOVSKI, Janet G.: "Sesgos de género en los sistemas tributarios", *Tax Notes International* (FMI), 1997.



## **LA EXPERIENCIA DE ANDALUCÍA**

Pilar Lobato

*Vicepresidenta de la Comisión de Evaluación de impacto de género en el presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía*



El principio de transversalidad de género recomendado por la Unión Europea como estrategia de igualdad, en cumplimiento de los compromisos asumidos en la IV Conferencia Mundial de las Mujeres, ha permeabilizado las agendas políticas de Andalucía de modo ejemplar. Múltiples factores han contribuido a ello y sería difícil enumerarlos sin caer en algún olvido hiriente. Pero no es faltar a la verdad destacar la absoluta influencia que han ejercido reconocidas feministas socialistas andaluzas que participaron en dicha Conferencia y el liderazgo incuestionable asumido por el presidente de la Junta. Lo cierto es que en Andalucía existe en la actualidad una clara voluntad política de remover todos los obstáculos posibles para lograr una sociedad igualitaria desde la óptica del género.

Impregnar de género las agendas políticas abarca inexcusablemente los presupuestos públicos. Hacer unos presupuestos públicos sensibles al género es hacerlos expresamente responsables con el objetivo de la eliminación de las desigualdades entre hombres y mujeres. Es vincularlos a objetivos que, siendo tan importantes y tan permanentes, deben tener reflejo explícito en las cuentas públicas. Pero este ejercicio de reflexión sobre lo que se hace con las cuentas públicas y su repercusión en términos de género, requiere una estrategia concreta además de la clara voluntad de aplicarla.

El objetivo de este texto es exponer las claves de la estrategia que se está desarrollando en Andalucía, de forma que pueda ser útil para animar estas iniciativas en otros ámbitos o administraciones públicas, en el convencimiento de su gran utilidad para el desarrollo económico, la igualdad y el bienestar social.

### **Algunos conceptos básicos**

Fundamentalmente, un presupuesto de género implica el análisis de cualquier forma de gasto público o método de recaudación de fondos públicos desde una óptica de género, identificando las implicaciones y repercusiones que pueda tener en mujeres y niñas, contrastándolas con las que pueda tener en hombres y niños (Bellamy, Kate, 2002).

El *gender budgeting* (integración de la perspectiva de género en el presupuesto) puede identificarse como una manera de aplicar la integración de la dimensión de género en el procedimiento presupuestario que, en cuanto tal, pone el acento en el análisis del impacto de las políticas públicas en las mujeres y los hombres, incorpora la perspectiva de género en todos los niveles del proceso de construcción de los presupuestos públicos y reestructura los ingresos y gastos con el fin de promover la igualdad entre los sexos (Ghilardotti, Fiorella, 2002: 6).

El *gender budgeting* implica que, dentro de los programas, de las acciones y de las políticas presupuestarias, los ingresos y los gastos deberán evaluarse y reestructurarse de forma que se garantice que las prioridades y las necesidades de las mujeres y los hombres se tienen en cuenta en pie de igualdad con el objetivo final de lograr la igualdad entre hombres y mujeres (Ghilardotti, Fiorella, 2002: 7).

Los presupuestos públicos no son simples herramientas financieras y económicas, sino el marco básico en el cual se configura el modelo de desarrollo socioeconómico, se establecen criterios de redistribución de la renta y se da prioridad a los objetivos políticos (Ghilardotti, Fiorella, 2002: 8).

Se trata de adoptar una filosofía económica y social según la cual, también en el seno de una economía de mercado abierta y globalizada, el desarrollo económico y social se hallen indisolublemente unidos y se alimenten mutuamente. Una economía no podrá desarrollarse de forma competitiva, dinámica y sana si detrás de los procesos productivos, comerciales y financieros no se encuentra una sociedad estable, cohesionada y justa, en la que los derechos, los recursos y las capacidades humanas se desarrollan de forma adecuada. El refuerzo, la modernización y la reorganización de las decisiones públicas (y, por consiguiente, de las políticas presupuestarias) para lograr el desarrollo social constituyen, en realidad, una inversión de capacidad, de capacitación para una plena participación en los procesos de toma de decisiones, de creación de recursos y oportunidades, absolutamente indispensable para aquellas economías que se quieran mantener dinámicas, competitivas y que pretendan seguir basándose en el conocimiento (de conformidad con los



objetivos que la Unión Europea se ha fijado en el Consejo Europeo de Lisboa) (Ghilardotti, 2002: 14).

En Andalucía se ha optado por aplicar la perspectiva de género en los presupuestos y presentar un informe del proceso con ánimo de evidenciar la expresa vinculación del desarrollo económico y la igualdad por razón de género. El modelo de evaluación e informe que se presenta a continuación es el formulado al Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía de 2006, que responde al momento estratégico de aplicación del principio de transversalidad de género al conjunto de las políticas públicas. El Informe está disponible en la página web de la consejería de Economía y Hacienda: <http://www.juntadeandalucia.es/economiayhacienda/servicios/genero/informe.htm>

## **Claves del modelo de evaluación**

### *Aplicabilidad*

El modelo debe ser aplicado sin afectar los ritmos inquebrantables del proceso presupuestario. El presupuesto es anual y debe ser aprobado antes de que empiece el ejercicio que regula. Además debe ser consultado con los órganos competentes, expuesto detalladamente y debatido ampliamente en las cámaras de representación. Es el principal documento político y como tal debe cumplir con muchísimo protocolo de consulta y participación pública. Está altamente formatizado y normalizado. Cualquier elemento que se inserte en esta dinámica debe ser valorado en cuanto a la repercusión que pueda tener en el ritmo natural del proceso.

### *Sencillez*

Además de aplicable en los ritmos propios del proceso presupuestario, el modelo de análisis y el informe deben ser fácilmente comprensibles por los órganos presupuestadores.

### *Utilidad*

El modelo debe ser útil para los fines últimos para los que está destinado. En este aspecto será más útil a medida que más incida en la corriente

principal de la planificación presupuestaria, en la medida en la que consiga expresar las desigualdades y orientar la formulación de programas de gasto para corregirlas.

### *Eficacia*

Es difícil medir la eficacia de una intervención de sensibilización con un marco temporal de tan solo un año. No obstante, la permanencia del informe anexo a los presupuestos de cada año permitirá valorar los cambios en la configuración social y económica de mujeres y hombres y su grado de igualdad. Para medir la eficacia lo más determinante es la elección de los aspectos prioritarios en el cambio social. En el caso de Andalucía, y dada la orientación socioeconómica de la evaluación, se ha elegido el ámbito laboral, la representación y la educación como los aspectos determinantes del cambio y por lo tanto básicos para el informe.

### *Difusión*

La difusión que se haga del Informe es esencial para su eficacia. Se pueden encontrar múltiples referencias a guías o modelos de aplicación del *gender mainstreaming*, sin embargo, es difícilísimo encontrar informes de evaluación públicos y publicados. Es ese sentido es ejemplar el “anexo” que se presenta en Francia a los presupuestos del Estado<sup>1</sup>, aunque sea precisamente este Estado poco ejemplar en materia de igualdad. En Andalucía hemos optado por otro modelo de informe –más centrado en aspectos económicos– pero hemos adoptado la vía de difusión del de Francia, ya que nos asegura la permanencia año tras año y la extensa difusión que tiene el propio presupuesto.

### *Progresividad / Investigación operativa*

Otra de las claves de la estrategia andaluza es la progresividad de la aplicación. Los órganos presupuestadores deben participar en la formulación de la base temporal de la estrategia. Los plazos y los objetivos de cada plazo deben ser claros y consensuados en la medida de lo posible con todos los implicados. En Andalucía se ha establecido el marco temporal de la legislatura 2004-2008 para ir aplicando el enfoque de género al total del presupuesto público. Hemos empezado con una parte de los programas

de gasto y el capítulo de personal en el 2006. El próximo incluirá mejor evaluación de los programas ya incluidos en el Informe de 2006, más programas con esta perspectiva, algo de los ingresos y las primeras auditorías de género. Por último, el Informe de 2008 se prevé que incluya todos los programas, los ingresos objetivables y la incorporación de la perspectiva de género al total de las Auditorías realizadas.

### **¿Por qué este modelo de informe?**

Cada país o cada autonomía que ha iniciado esta práctica ha diseñado su propio modelo adaptándolo a las peculiaridades de su proceso presupuestario, condicionado a su vez por quién planifica, quién decide y quién controla, además de por el volumen y la estructura. Ni siquiera entre las mismas administraciones públicas es igual el nivel de complejidad. No es lo mismo dar enfoque de género al presupuesto de una entidad de mil habitantes que a la de un millón.

Pero en esencia todos los modelos de evaluación de impacto de género que se aplican o que se han aplicado tienen el mismo objetivo y se diferencian por quién evalúa (es decir, quién controla) en qué momento del proceso –previo a su aprobación o posterior–, qué se evalúa (todo o parte, de los gastos o también de ingresos, la estructura funcional o la económica, un sector o varios o todos, etc.) y qué resultados se esperan con la evaluación (Bellamy, 2002).

De entre los diferentes modelos estudiados por la Comisión de Impacto de Género del Presupuesto, se consideró que el Modelo de las “Tres R” (Alslev, 2005) respondía al contexto y la estrategia de *mainstreaming* de género y permitía una adaptación al proceso presupuestario de la Comunidad Autónoma. Se consideró además que este modelo eliminaba las limitaciones que el carácter anual del presupuesto otorga al análisis de impacto de género, que requiere otro marco temporal más amplio.

El Modelo de las “Tres R” viene a ser una forma de recoger, por un lado, la actualidad que se quiere cambiar y, por otro, los recursos que se destinan

a ese objetivo. Utiliza una triple vertiente de análisis que es lo que representan las 3R:

**Realidad:** (*pasado y presente*) el escenario de igualdad y desigualdad por razón de género. En el modelo andaluz este escenario se ha configurado con las variables utilizadas por Naciones Unidas en los Informes de Desarrollo Humano Relativos al Género, es decir: Representación, Trabajo y Educación. Para la selección de los indicadores, además de contar con la información proporcionada por el Instituto de Estadística de Andalucía, se han seguido las pautas recomendadas por diversos expertos y expertas andaluzas (Elejabeitia, 2001).

**Representación:** (*presente y futuro*) de Mujeres y Hombres en el escenario social y presupuestario. Este apartado se trata en el Informe con una doble perspectiva: Por una lado como parte del escenario social que presenta la Realidad, y por otro como elemento fundamental de la política presupuestaria y por lo tanto como Representación de Hombres y Mujeres en el Capítulo de Personal de la Administración Pública Andaluza.

**Recursos:** (*futuro*) programas presupuestarios incluidos en el análisis de género de cada una de las consejerías de la Junta de Andalucía. Como primer recurso se describe en este apartado la parte de personal de la función pública andaluza desagregado por sexo, que se corresponde con la parte de futuro de la representación.

## **Quién evalúa**

En Andalucía la norma (Ley 18/2003) dicta que sea un órgano dependiente del organismo público responsable de la planificación económico-presupuestaria (Consejería de Economía y Hacienda) y le marca funciones no sólo de evaluación sino también como elemento activo impulsor de la sensibilidad de género en todo el proceso presupuestario y como auditor.

Esta imbricación proactiva del órgano evaluador en el seno del organismo planificador busca modificar la dinámica presupuestaria en todos los ámbitos de decisión ejecutiva del gobierno. Es todo un reto emprendido valientemente aquí. Con el fin de cumplir este ambicioso

objetivo se configura una Comisión de Evaluación con participación de todas las consejerías o sectores “presupuestarios”. Sus características, resumidas a continuación, dan idea de la envergadura “institucional” que se quiere dar al objetivo y la perdurabilidad del órgano.

## **Características del órgano evaluador andaluz**

### *Regulación normativa*

La Ley 18/2004 de Medidas Fiscales y Administrativas es la norma que establece la Comisión de Evaluación de Impacto de Género del Presupuesto como órgano dependiente de la consejería de Economía y Hacienda y le arroga competencias y composición básica. El funcionamiento inicial ha sido regulado por Resolución del consejero de Economía y Hacienda y resoluciones de los viceconsejeros del resto de las consejerías para la designación de los dos miembros (hombre y mujer) correspondientes a cada una. Está en elaboración un decreto regulador del funcionamiento colegiado de dicha Comisión, lo que añadirá consistencia y relevancia a la función para la que se creó.

### *Estructura sencilla y paritaria*

Ante la obligación normativa de composición paritaria de hombres y mujeres establecida en la misma Ley 18/2004, así como la dificultad para combinar amplia participación con equilibrio de sexos y la necesidad de implicar tanto a los departamentos presupuestadores como a los de planificación y coordinación de cada Consejería, se optó por solicitar la designación paritaria de los miembros de cada una, de forma que fueran un hombre y una mujer, del rango operativo funcional más elevado de los dos ámbitos de actuación, de forma que la composición final fuera amplia, paritaria y con capacidad técnica en las materias objeto de la Comisión.

### *Carácter interno*

Modificar y sensibilizar el proceso presupuestario en su conjunto y en lo más profundo, como supone el enfoque de género, requiere la participación continuada de las personas que operan en este entorno. El

enfoque de género puede ayudar mucho a mejorar el propio proceso técnico presupuestario, a simplificarlo, humanizarlo y desburocratizarlo. La estrategia de *feed-back* e investigación operativa diseñada para una implantación progresiva del enfoque al conjunto de la administración, nos ha llevado a la configuración interna con personal de la función pública.

#### *Designación en los niveles más altos*

Los y las miembros son funcionarios titulares de nivel administrativo 28 (Jefatura de Servicio) o superior.

#### *Participación de todas las consejerías*

Además de las consejerías, participan igualmente con dos miembros tanto el Instituto Andaluz de la Mujer como el Instituto Andaluz de Estadística, organismos autónomos dependientes de la consejería para la Igualdad y el Bienestar Social y de la consejería de Economía y Hacienda, respectivamente. En total la Comisión está compuesta por 39 personas, 21 mujeres (54%) y 18 hombres (46%). Hay tres mujeres más que hombres por la participación del IAM, que sólo aporta mujeres, y porque la presidencia de la Comisión, órgano unipersonal, lo ostenta una mujer, la viceconsejera de Economía y Hacienda.

### **En qué momento del proceso**

En este caso también el legislador (Ley 18/2003) ha optado por establecer el “momento” del informe en el “anteproyecto”, es decir antes de que pase a su aprobación en Consejo de Gobierno, es decir cuando se puede enmendar.

Este elemento añade cierta complejidad a la difícil tarea de la planificación presupuestaria y a la negociación entre la consejería de Economía y Hacienda y los otros sectores presupuestarios, siempre tendentes al incremento de las peticiones ante “nuevos” requisitos, y poco proclives a la modificación de prácticas inerciales de la burocracia presupuestaria –una de las más rígidas y normatizadas en la configuración de las burocracias.

## Qué se evalúa

Un presupuesto consta de ingresos y gastos, pero también consta de políticas, programas de gasto, objetivos e indicadores. La Orden de la consejería de Economía y Hacienda, de 25 de mayo de 2005, por la que se dictan normas para la elaboración del Presupuesto de la Comunidad Autónoma para el año 2006, delimita los criterios generales de presupuestación, el ámbito de aplicación, la estructura presupuestaria y configura el proceso de participación de los distintos gestores en las distintas fases de elaboración del Presupuesto para 2006.

En dicha norma los ingresos se estructuran, en una doble clasificación:

- Orgánica, en función de dos subsectores: Junta de Andalucía y organismos autónomos.
- Económica, según su naturaleza, con arreglo a una clasificación por capítulos, artículos, conceptos y subconceptos.

Por su parte, los gastos se estructuran en una triple vertiente: orgánica, funcional y económica:

- La clasificación orgánica se realiza en función de los organismos existentes (Consejerías y organismos autónomos).
- La funcional agrupa las propuestas de gastos realizadas por las distintas unidades orgánicas, de conformidad con las distintas funciones, por programas de gasto.
- La clasificación económica desarrolla las propuestas de gasto de los distintos programas presupuestarios en capítulos, artículos, conceptos y subconceptos.

Finalmente, respecto a las empresas de la Junta de Andalucía se establece una estructura presupuestaria específica:

- Presupuesto de explotación y
- Presupuesto de capital en el que se detallan los recursos y las dotaciones anuales.

También en dicha Orden se dictan instrucciones en lo relativo al género, lo que sin duda ha permitido la evaluación realizada:

## Artículo 1. Criterios de Presupuestación

Las prioridades en la asignación de recursos del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el ejercicio 2006 serán:

c) Los programas destinados a promover la igualdad entre hombres y mujeres, favoreciendo la igualdad de oportunidades y las medidas positivas para corregir las desigualdades que aún se dan por razón de género.

## Artículo 5. Propuesta de Anteproyecto

Los centros gestores deberán proponer, para todos y cada uno de los programas que integran la estructura funcional de su Anteproyecto, los objetivos a alcanzar, sus indicadores, en su caso desagregados por sexo, y los medios necesarios.

Hemos optado por iniciar el análisis por la parte funcional del gasto, por las políticas y programas de gasto directamente vinculados a las personas, impulsando al mismo tiempo un cambio en la formulación de los objetivos a alcanzar de todos los programas presupuestarios, para que se piensen en clave de igualdad de hombres y mujeres. En el cuadro siguiente se muestra el volumen presupuestario total y el peso de los programas incluidos en el análisis (Sensibles al Género, SG).

### Presupuesto de la comunidad autónoma de Andalucía para 2006

	€	%
Total presupuesto	27.378.401.370	100
Presupuesto de programas SG	17.271.502.564	63
N. programas presupuestarios	130	100
N. programas SG	73	56

La clasificación funcional del presupuesto andaluz es el siguiente (*en cursiva las políticas de gasto que incluye cada función*):

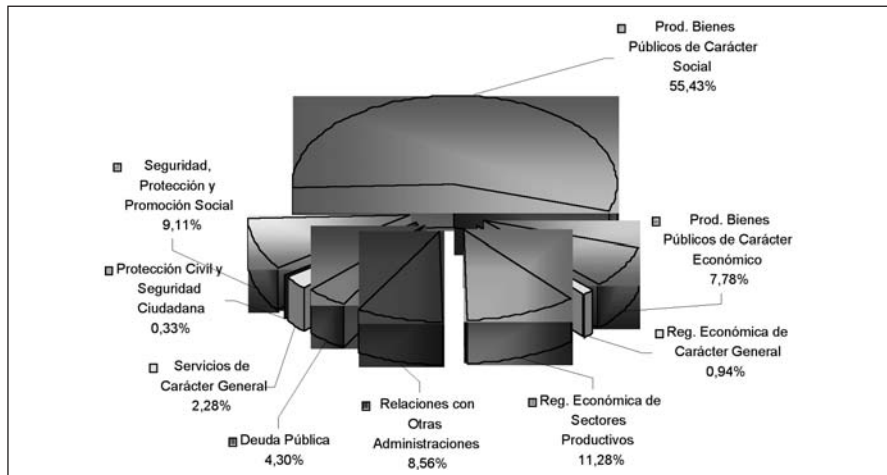
- Deuda Pública
- Servicios de Carácter General (*Alta Dirección de la Junta de Andalucía, Justicia y Administración general*)



- Protección Civil y Seguridad Ciudadana (*Seguridad y Protección Civil*)
- Seguridad, Protección y Promoción Social (*Seguridad y Protección Social, y Promoción Social*)
- Producción de Bienes Públicos de Carácter Social (*Sanidad, Educación, Vivienda y Urbanismo, Bienestar Comunitario, Cultura y Deporte*)
- Producción de Bienes Públicos de Carácter Económico (*Infraestructuras Básicas y Transportes, Comunicaciones Investigación, innovación y Sociedad del Conocimiento*)
- Regulación Económica de Carácter General (*Regulación Económica, Regulación Financiera*)
- Regulación Económica de Sectores Productivos (*Agricultura, Ganadería y Pesca Fomento Empresarial, Energía y Minería, Turismo y Comercio*)
- Relaciones con Otras Administraciones (*Relaciones con las Corporaciones Locales, Relaciones con la UE y ayudas al desarrollo*)

Con la siguiente distribución porcentual:

### Distribución funcional del presupuesto de gastos Andalucía 2006



El 55% de los gastos presupuestarios se destinan a la función de producción de bienes públicos de carácter social, función en la que reside la mayor parte de los programas presupuestarios analizados. Por otro lado hay funciones presupuestarias de difícil análisis de género: Deuda Pública, Regulación Económica General, Relaciones con otras administraciones... y otras en las que verdaderamente se ha hecho un esfuerzo por implicarlas en el análisis aunque inicialmente sea superficial. Una descripción más detallada del devenir interno seguido en el proceso presupuestario andaluz fue presentada por el director general de Presupuestos de la Junta de Andalucía en las Jornadas sobre Política Fiscal y Género desarrolladas en el Instituto de Estudios Fiscales, entidad que mantiene una línea de investigación importante en estos aspectos (Lozano, 2006).

También estamos dando los pasos necesarios para poder obtener datos desagregados por sexo en nuestros ingresos tributarios y de seguridad social para próximos ejercicios presupuestarios. Es una vertiente de análisis que dará mucha información y que previsiblemente nos confirmará la brecha económica entre hombres y mujeres en Andalucía.

### **Qué realidad evidencia el Informe de Evaluación de Impacto de Género del Presupuesto de 2006**

Del Informe –de la revisión de la realidad, incluyendo la representación, y de los programas presupuestarios (recursos)– puede extraerse que el escenario andaluz es cada vez más igualitario entre hombres y mujeres. El ámbito de lo público encabeza esta transformación.

#### **Positivo**

- Hemos pasado de un 5,5% de mujeres y un 94,5% de hombres a un 40 y 60%, respectivamente, en el Parlamento Andaluz a lo largo de las siete legislaturas como autonomía.
- Las mujeres ya somos la tercera parte de los representantes municipales, aunque aún quede camino para la paridad en este terreno, sobre todo en las alcaldías.

- Casi llegamos a la paridad entre los altos cargos de la Junta de Andalucía –donde hay más consejeras que consejeros–, aunque tan solo haya una viceconsejera de 11 y 4 secretarías generales de 18.
- Somos más mujeres que hombres en la función pública andaluza, aunque haya sectores todavía muy masculinizados en los puestos de dirección.
- También el ámbito educativo es cada vez más igualitario. Incluso puede verse cómo las tasas de idoneidad son superiores en las mujeres en todos los años de educación obligatoria, hay más mujeres que hombres en el bachillerato –aunque todavía se vea una mayor inclinación de las mujeres a las enseñanzas de humanidades y ciencias sociales y de los hombres en las técnicas– y se gradúan más mujeres que hombres en la universidad, tanto en los ciclos cortos como en los largos.
- Año tras año se titulan por término medio 6.000 mujeres más que hombres en ambos ciclos universitarios. Mujeres que, como vemos también en el informe, se encuentran con un escenario económico y laboral muy incierto.

### **Negativo**

- Hay 700.000 mujeres menos que hombres entre la población mayor de 16 años económicamente “activa”.
- La tasa de paro de las mujeres duplica la de los hombres (24,2 frente a 12,6).
- Hay cerca de un millón de mujeres más que de hombres dedicadas a labores del hogar y por lo tanto económicamente “inactivas” –es decir, que no están generando derechos económicos derivados de su actividad laboral y por lo tanto en riesgo de exclusión social.
- Los contratos de trabajo de carácter indefinido que se hacen a hombres duplican los que se hacen a mujeres. Igual pasa con los contratos por “obra o servicio”, que son los más frecuentes en Andalucía, o con los contratos temporales a jornada completa.

- Sin embargo, los contratos a tiempo parcial de las mujeres triplican los de los hombres.
- Las mujeres son sólo una de cada cuatro empresarios o miembros de cooperativas.
- Las pensiones –por incapacidad permanente y jubilación– de los hombres son bastante superiores a las que reciben las mujeres. Tan solo las pensiones de viudedad son más altas en las mujeres; ya sabemos por qué.
- Los sueldos, las ganancias de las mujeres, son inferiores en todos los casos a las de los hombres, lo que está condicionando fuertemente el futuro de ambos. Por término medio y en todas las variables que estudiemos: estudios terminados, tipo de contrato, rama de actividad, jornada, etc. los datos son tercos: las mujeres ganan por término medio un 25% menos que los hombres.

### ***¿Cuáles son los principales problemas de desigualdad en la sociedad andaluza?***

- La actividad económica
- La baja participación en el mercado de trabajo, la menor retribución, la escasa participación en el empresariado, la dependencia económica del marido, la dedicación en solitario al cuidado de personas dependientes, el que todavía haya muchachas de 15 años pensando en ser “amas de casa” como su mejor panorama vital...
- La representación en el ámbito empresarial y económico.
- La violencia de género y los estereotipos de género que aún se mantienen en la configuración social, basada en gran medida en el modelo familiar de un solo perceptor de ingresos y la consecuente asignación de responsabilidades domésticas y familiares y de conciliación laboral, a cargo de las mujeres.

### ***Análisis de indicadores presupuestarios***

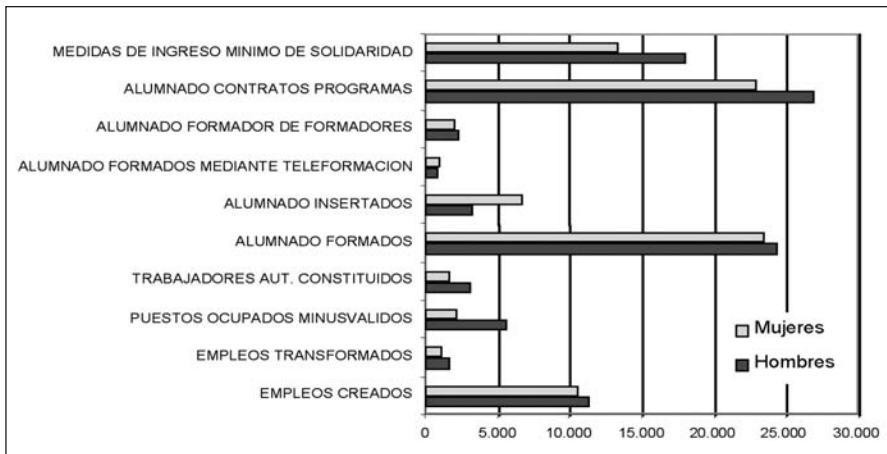
La desagregación por sexo de los indicadores propios de los programas presupuestarios ha posibilitado la visualización de diferencias entre

hombres y mujeres en sectores en los que no se presuponían diferencias. Ha evidenciado que los presupuestos no eran neutrales, sino ciegos frente al género.

Las diferencias detectadas en este primer paso darán lugar a acciones para corregirlas. Por eso, en este primer informe no hay suficiente correspondencia entre lo que indica el análisis de la realidad con las líneas de actuación de las consejerías, lo que presumiblemente se verá mejor reflejado en el próximo anteproyecto de presupuestos y por lo tanto en el próximo Informe de Evaluación.

He querido poner dos ejemplos simples de lo que se puede ver en el Presupuesto a raíz de esta desagregación. He seleccionado algunos indicadores de dos de los programas presupuestarios más importantes en lo referente al análisis de género para ejemplificar la importancia de esta desagregación para los propios órganos presupuestadores y para el proceso de incorporación de la sensibilidad de género a él, así como para la transparencia y visibilidad general del presupuesto.

### Indicadores presupuestarios del programa 32B Promoción del empleo para 2006

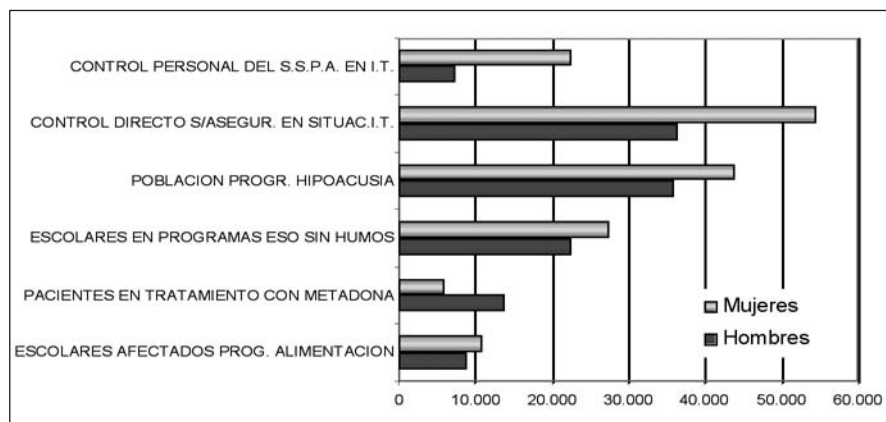


Fuente: informe de evaluación de impacto de género del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2006

En el primero de ellos, el programa 32B Promoción del Empleo, puede verse cómo predominan los hombres en prácticamente todos los ítems. En principio este dato no tendría que extrañarnos si no supiéramos que el principal problema relativo al empleo en Andalucía es el de las mujeres. Esto lleva a los responsables de la política de empleo de la Junta de Andalucía a valorar si están haciendo las cosas como deben o tienen que modificar sus actuaciones.

En el segundo gráfico se han extractado algunos indicadores de la política de sanidad (afecta a varios programas presupuestarios), aquellos que nos permiten cierta comparabilidad numérica. Curiosamente, puede verse como en éste destacan las mujeres en todos los ítems menos en el de pacientes en tratamiento con metadona. Esto incita a preguntarse el porqué de las diferencias en “control de personal en IT” o en el “control directo de asegurados en IT”, y seguramente llevará a un análisis más detenido de la IT y de las políticas de personal, por sexos. Igual ocurre con los escolares afectados en programas de alimentación. Si el 90% de los escolares con estos problemas son mujeres, no se ve esa diferencia tan elemental en el indicador.

### Indicadores presupuestarios política de sanidad 2006



Fuente: informe de evaluación de impacto de género del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2006

El volumen total de Ítems que pueden analizarse en el presupuesto actual ronda los mil. En estos momentos están siendo analizados por cada una de las Consejerías responsables con el fin de proponer pautas de corrección para el próximo presupuesto. Por parte de la Comisión se están organizando unas jornadas de debate en torno a ello con el objetivo de animar el análisis y la formulación tanto de los anteproyectos como de los indicadores de evaluación de las medidas que presupuesten.

### ***Algunas de las políticas activas expresadas en el presupuesto***

#### *Programa 61b Política Económica (VI Acuerdo de Concertación Social)*

Este programa incorpora la transversalidad de género en todas las líneas de actuación y acuerdos de desarrollo que se pacten. Incluye medidas de acción positiva para equilibrar los sexos en los sectores donde se encuentren diferencias significativas. Incide en la formación para el trabajo para colectivos en riesgo de exclusión.

#### *Programa 31P Servicio de apoyo a las familias andaluzas (Plan de Apoyo a las Familias Andaluzas)*

Dirigido a la conciliación de las responsabilidades familiares y laborales y a la cobertura de situaciones de desamparo social. Está aprobado como Servicio Presupuestario, que sirve a los programas en esta línea emprendidas por las diferentes consejerías: se nutren de este servicio, entre otras, las consejerías de Igualdad y Bienestar Social, Educación, Salud, Obras Públicas, etc. Incluye medidas tales como las guarderías públicas, aula matinal, comedores escolares, salud bucodental, asistencia sanitaria domiciliar especializada, enfermería de enlace, fisioterapia, adquisición de aparataje y mobiliario ortoprotésico, obras de adaptación de viviendas para personas en situación de dependencia, etc.

#### *Programa 42 Educación (Plan de Igualdad en Educación)*

Abarca varios programas presupuestarios de Educación además del Servicio de Apoyo a las Familias y contempla medidas destinadas a los centros educativos (Planes de Coeducación), al profesorado (Formación y adiestramiento en coeducación e igualdad de género) y al alumnado, mediante

la oferta de subvenciones y ayudas para la realización de actividades de formación y sensibilización.

*Programa 41 Salud (Plan de Calidad y Género en Salud)*

Centrado en la política de Calidad y Modernización del Sistema Sanitario Público Andaluz, incluye la incorporación de la perspectiva de género en todos los programas de Salud Pública, en la Formación Continua del personal sanitario y en la composición de los cargos directivos y personal de las empresas públicas y servicios concertados, así como en la investigación sanitaria.

*Programa 32 Empleo (Planes específicos de Empleo)*

Todos los programas presupuestarios que gestiona la Consejería de Empleo tienen entre sus prioridades mejorar el acceso de las mujeres al mercado laboral así como incentivar la mejora cualitativa del empleo (disminuir la temporalidad y precariedad laboral) y mejorar la formación para el empleo entre los grupos de personas con mayores dificultades o en riesgo de exclusión, grupos formados mayoritariamente por mujeres. Una descripción más detallada de todas las medidas de esta consejería pueden visualizarse mejor en su memoria económica de 2006, más que en lo recogido en el propio Informe de Evaluación de Impacto de Género de Presupuesto

*Programa 14B Administración de Justicia (Violencia de género)*

El programa presupuestario “Administración de Justicia” contempla dentro de las medidas activas de igualdad de género la creación de Juzgados de Violencia de Género, medidas de formación y sensibilización de jueces y magistrados mediante un Convenio con el Consejo General del Poder Judicial, la formación de una Comisión de Colaboración con el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, la incorporación de equipos psicosociales de apoyo a los juzgados de violencia de género, así como la oferta de subvenciones a los Colegios de Abogados para desarrollar medidas formativas al personal jurídico y policial en temas de violencia de género.

*Igualdad y Bienestar Social*

De esta consejería dependen, además de los organismos públicos Instituto Andaluz de la Juventud e Instituto Andaluz de la Mujer, los principales



programas asistenciales en los que se aborda la perspectiva de género. Enumerarlos sería difícil porque en todos ellos se busca la máxima eficacia en la eliminación de discriminación por razón de género, incluyendo medidas de acción positiva específicas.

### Qué se espera al final

- Más sensibilidad con la desigualdad y más voluntad de corregirla.
- Mayor concreción en el destino de los presupuestos públicos.
- Más información pública sobre la igualdad/desigualdad de hombres y mujeres (más visibilidad para normalización de perspectiva, que las cosas se piensen con esa clave).
- Más igualdad en términos económicos, políticos y sociales (la igualdad como factor productivo).
- Mayor desarrollo económico de la sociedad andaluza.
- Mayor bienestar social.

### Nota

1. FRANCE. MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE: *Projet de loi de finances pour 2006* [en línea]. Paris: Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, 2005. Proyecto de ley completo, incluyendo anexos e informes.

### Bibliografía

- ALSLEV CHRISTENSEN, Thomas: *Igualdad y Finanzas Públicas* –Documento de debate sobre presupuestos sensibles al género. Informe al Consejo de Ministros Nórdico. Copenhague, mayo de 2005.
- BELLAMY, Kate (Women's Budget Group): *Presupuestos de Género*. Documento de información para la Red informal de expertos en presupuestos de género del Consejo de Europa, noviembre de 2002.
- ELEJABEITIA TAVERA, Carmen: "Situación social de las mujeres andaluzas a través de un sistema de indicadores", *Boletín Económico de Andalucía*, n. 30, Mujer, economía y sociedad. Sevilla, 2001.

GHILARDOTTI, Fiorella (UE 2002).

LOZANO PEÑA, Antonio V.: (2006). "Presupuestos públicos sensibles al género. una reflexión constructiva para un desarrollo económico sostenible" en PAZOS MORÁN, María (ed.): *Política Fiscal y Género*. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 2005.

## **L'EXPERIÈNCIA DE GÈNOVA**

Mònica Gelambí

*Universitat Rovira i Virgili*



En aquest article es presenta l'experiència d'elaboració d'un pressupost de gènere per part de l'ajuntament de Gènova l'any 2003. El consistori va iniciar aquest procés, després d'haver signat un protocol d'entesa amb la província de Gènova, que es pot considerar l'ens promotor i responsable del procés. La província va posar a disposició de l'ajuntament un equip de tècnics compromesos en la realització del pressupost amb sensibilitat de gènere. L'ajuntament es va comprometre, per la seva part, a implicar el seu personal en el projecte, facilitant l'accés a les fonts d'informació existents i proporcionant totes aquelles dades que es consideressin necessàries per a la seva elaboració. Tots els materials relacionats amb aquest pressupost de gènere han estat confeccionats en el període comprès entre el mes de juliol del 2003 i el mes de novembre del 2004.

Les iniciatives de la província de Gènova en matèria de *Gender Budget Analysis* són dutes a terme per l'oficina per a la Igualtat d'Oportunitats de les polítiques de treball (*Ufficio Pari Opportunità delle Politiche del Lavoro*) dins de l'Àrea de polítiques laborals i de la formació professional, sent la Dra. Giovanna Badalassi la responsable dels diferents projectes i de la metodologia usada en aquests. Totes elles es poden consultar en la següent adreça: [www.genderbudget.it](http://www.genderbudget.it).

La ciutat de Gènova és la capital de la província de Gènova, amb una superfície de 240,45 km<sup>2</sup> i una població censada de 610.307 habitants (dades del 31 de desembre de 2001). És la sisena ciutat italiana en número d'habitants. La seva economia es concentra sobretot en el sector terciari, sent molt important el desenvolupament que s'ha produït en el port, que és en l'actualitat un dels més importants del Mediterrani. Alguns dels problemes que actualment preocupen a la ciutat són l'envelliment de la població, la desocupació producte de la crisi del sector de la indústria siderúrgica i manufacturera que havia estat molt important en el passat, la degradació social que s'està produint en el casc antic i en algun barri de la perifèria, la congestió del trànsit i la manca d'un sistema eficient de transport públic.

## **Els pressupostos de gènere: exemple de política transversal de gènere**

Les societats occidentals actuals han experimentat en les darreres dècades moltes transformacions, que provoquen que tant les polítiques “tradicionals” com la “forma tradicional” de fer política presentin importants limitacions. Per poder elaborar respostes a les necessitats que es presenten en aquest nou context és necessari elaborar una nova manera d’entendre la societat i de fer política.

Un element que s’ha demostrat essencial en aquest procés d’adaptació és la dimensió de gènere. Es tracta d’evidenciar que la societat està formada per homes i dones, de diferent edat, formació, nivell social, procedència, i que tenen diferents experiències i necessitats. Aquest pluralisme que no ha estat, generalment, inclòs en el disseny de les polítiques, que conseqüentment responen a les necessitats de només una part de la ciutadania. L’escenari que sempre s’ha tingut en compte és el compost pel mercat laboral, pels àmbits públics de decisió i els seus protagonistes sempre han estat descrits en masculí.

Les nostres ciutats estan formades per homes i per dones amb diferents rols, experiències i expectatives. Tot i que avui dia s’han produït importants canvis en els papers desenvolupats per ambdós sexes, encara no és possible parlar de paritat de gènere. Continua existint una feminització de la pobresa, una situació de dependència femenina fàcilment explotable, una inexistència de paritat entre homes i dones en els ingressos, en l’oci i en el respecte, una participació desigual per raó de gènere en les diferents àrees de la vida social, i una mancança de la presa de consciència de la realitat femenina en el disseny de les polítiques públiques.

La diversitat de gènere s’ha incorporat en el món de la política. Es parla de la necessitat d’incloure una consciència de gènere en la manera d’entendre la societat i els seus problemes i en el disseny dels diferents programes d’actuació. Aquest canvi d’enfocament ha provocat l’aparició de les polítiques per a la igualtat d’oportunitats entre homes i dones a nivell europeu, nacional, regional i local.

Les polítiques per a la igualtat d’oportunitats han anat evolucionant i canviant amb el temps. En un primer moment es va voler assegurar la

igualtat formal entre sexes. Les accions es van adreçar a garantir la paritat en l'accés als drets socials. En un segon moment els esforços es van centrar en els resultats. Les polítiques buscaven una igualtat en les conseqüències mitjançant accions de discriminació positiva de les dones. I en un tercer moment s'ha apostat per incorporar la diversitat existent entre els homes i les dones en el propi disseny de les polítiques. Es tracta de la introducció de la gestió transversal de gènere (*Gender mainstreaming*) en totes les polítiques públiques i en tots els nivells de gestió administrativa.

### **Pressupostos amb sensibilitat de gènere**

En la quarta conferència mundial de dones de les Nacions Unides que es va realitzar a Pequín el 1995, es va plantejar per primera vegada el concepte i el mètode del *gender budgeting*. Els pressupostos de gènere van ser presentats com un dels instruments per a facilitar la introducció de la gestió transversal de gènere en l'elaboració de les polítiques públiques. A nivell internacional les primeres iniciatives s'han portat a terme a Austràlia (1984) i SudÀfrica (1994), que han estat les pioneres.

En la plataforma d'acció de Pequín també es va declarar que els governs "haviem de promoure una política activa i visible de gestió transversal de gènere en totes les seves polítiques i programes", el que suposa la possibilitat d'introduir en la seva agenda institucional l'elaboració de pressupostos amb aquesta nova orientació.

En l'àmbit europeu el Tractat de la Unió Europea firmat a Amsterdam va confirmar i consolidar el seu compromís amb la igualtat d'oportunitats entre sexes. L'article 2 del Tractat d'Amsterdam estableix com a principi fonamental del dret comunitari la paritat entre sexes; i en el segon apartat de l'article 3 es precisa que la igualtat d'oportunitats entre sexes ha de ser promoguda en totes les activitats de la Unió Europea, que ha de buscar, a més a més, l'eliminació de les desigualtats de gènere encara existents.

La resolució del Parlament Europeu sobre la igualtat d'oportunitats entre homes i dones, de 16 de juny de 2003 (FINAL A5-0214/2003), es centra en els pressupostos públics segons la perspectiva de gènere i remarca la

seva importància pel fet que les decisions pressupostàries tenen un fort impacte sobre les polítiques macroeconòmiques.

Els pressupostos amb sensibilitat de gènere són considerats l'aplicació de la gestió transversal de gènere en l'elaboració dels comptes públics. Es tracta d'introduir en el procés de presa de les decisions pressupostàries l'impacte de les mateixes en les dones i els homes. Per a fer-ho, els gestors polítics i administratius hauran d'incorporar la perspectiva de gènere en tots els nivells de decisió dels comptes públics i estructurar les entrades i les sortides amb l'objectiu de promoure una major igualtat entre sexes.

Els pressupostos amb sensibilitat de gènere parteixen de la consideració que els pressupostos públics no són neutrals en termes de gènere, és a dir, que no són mers instruments financers i econòmics, sinó que configuren l'escenari socio-econòmic on es desenvoluparan totes les polítiques públiques, i aquest escenari pot afectar de forma diferent als homes i a les dones perquè la paritat entre ambdós sexes encara no existeix. La manera en què es realitzen, normalment, els comptes públics ignora la diversitat existent en base al sexe de les persones, i gran part dels indicadors i de les dades que s'utilitzen es caracteritzen per no estar disgregades per sexes.

Aplicar una estratègia de *gender budgeting* no vol dir realitzar uns comptes diferents per les dones, sinó introduir en els pressupostos públics l'impacte diferenciat que aquests provoquen en les dones i en els homes. Conseqüentment, realitzar un pressupost amb sensibilitat de gènere implica que cada entrada i sortida del balanç haurà de ser avaluada i reestructurada per assegurar que s'han tingut en compte les prioritats i les necessitats de les dones, a més a més d'aquelles dels homes, amb l'objectiu final d'assegurar la paritat entre ambdós sexes.

## **Els pressupostos de gènere a Itàlia**

La primera vegada que es va parlar de pressupostos de gènere a Itàlia va ser en el Congrés sobre "*Gender Auditing dei bilanci pubblici*", que es va realitzar a Roma el 15 de setembre del 2000, i que va organitzar el Departament per a la Igualtat d'Oportunitats entre home i dona del govern italià.



A partir d'aquest moment, alguns actors polítics es van interessar per la possibilitat de realitzar els seus pressupostos des d'aquesta nova perspectiva. Una d'aquestes persones va ser l'assessor de la província de Gènova, interessat per la iniciativa després de rebre una proposta d'actuació d'una de les seves treballadores que havia assistit al Congrés.

A Itàlia, a diferència de la majoria de les experiències existents a nivell internacional que es centren en els pressupostos dels governs centrals, l'interès per la realització d'un pressupost de gènere s'ha manifestat a nivell local. Opció que es justifica, segons els propis administradors, a partir de les característiques culturals, polítiques i legislatives del país. Es destaca la importància del rol que històricament han tingut els ajuntaments italians, dotats d'una important autonomia i independència en la presa de decisions, i les reformes legislatives que s'han produït i que han proporcionat a l'àmbit local una major facilitat per realitzar polítiques de gènere.

El rol promotor assumit per algunes províncies italianes en la realització de pressupostos de gènere en àmbit municipal es pot considerar clau, ja que la situació econòmica de dificultat en què es troben avui en dia els ajuntaments italians obstaculitza de forma important la realització d'aquestes experiències de recerca. A més a més, s'ha de tenir en compte que la major part de les experiències italianes han estat realitzades gràcies als recursos facilitats pel fons social europeu, que a través de la mesura 1 ha facilitat la presentació de projectes específics (només dues províncies i un ajuntament han utilitzat fons propis per tirar endavant aquestes experiències). Europa, per tant, ha jugat un paper clau en la introducció dels pressupostos de gènere en la realitat municipal italiana, tant a nivell econòmic com de referent legislatiu.

### **Antecedents de l'experiència de l'ajuntament de Gènova**

La província de Gènova comença a treballar en l'elaboració de pressupostos de gènere el 2001 a través del projecte experimental realitzat per la Dra. Badalassi en l'ajuntament de Sestri Levante (ciutat de 19.000 habitants). Després de l'èxit aconseguit es va voler realitzar un projecte anàleg sobre dos pressupostos, el de la pròpia província i el de l'ajuntament de Gènova. Aquesta segona fase va començar l'any 2003.

Paral·lelament es va iniciar una trajectòria institucional amb l'objectiu que els ajuntaments i les províncies italianes es comprometessin a treballar per a la implementació de pressupostos de gènere i a realitzar polítiques per a la igualtat d'oportunitats. El 2003 les províncies de Gènova, Módena i Siena signen un Protocol d'Entesa Mútua, en el que assumeixen l'acord, per un costat, de potenciar accions de promoció i d'aplicació de l'anàlisi de gènere en els pressupostos públics, i per l'altre, de crear una xarxa per a la difusió de bones pràctiques en polítiques per a la igualtat d'oportunitats. La xarxa s'ha anat ampliant amb el pas dels anys i actualment està composta per onze províncies i set ajuntaments que busquen, sobretot, donar publicitat i conèixer les diferents experiències que s'estan realitzant en relació a aquesta temàtica: província de Gènova, província de Módena, província de Siena, província de Parma, província de Ferrara, província de Florència, província de Torí, província de La Spezia, província de Milà, província d'Alessandria, província de Pesaro i Urbino, ajuntament de Sestri Levante, ajuntament de Gènova, ciutat d'Aosta, ajuntament de Torino, ajuntament de Rimini, ajuntament de Florència i ajuntament de Cuneo.

Fins ara totes les administracions que formen part de la xarxa són de centre esquerra, color polític que és majoritari entre els ens locals italians.

### **Realitat local dels pressupostos de gènere**

Els tècnics que han dut a terme l'anàlisi per l'ajuntament i la província de Gènova ressalten la importància d'adaptar els instruments implementats a nivell internacional a l'àmbit local. La majoria de les experiències de pressupostos de gènere que s'han realitzat han estat a nivell de governs estatals o regionals, on es possible observar característiques ben diverses a les existents en el món local. En l'àmbit local es necessari tenir en compte la vessant de gestió, que assumeix un rol molt important i que influirà en el procés d'adaptació d'aquells instruments que es considerin més adients.

Els responsables del pressupost de gènere de Gènova busquen elaborar, a través de la seva realització, un document que sigui útil per a la programació de la política municipal. Volen proporcionar elements per a la

reflexió, i d'aquesta manera sensibilitzar els polítics sobre determinats temes o problemàtiques.

En aquest procés d'adaptació a l'àmbit local ressalten la important aportació que la "Carta Europea de les dones en la ciutat"<sup>1</sup> ha realitzat en la definició del rol dels ens locals. La Carta individua quins són aquells àmbits de les ciutats que més influeixen en la vida de les dones, i són aquells que s'han tingut en compte en l'elaboració d'aquest pressupost de gènere:

- Les possibilitats per accedir al mercat de treball.
- La quantitat i qualitat de serveis existents, sobretot en relació a les tasques de cura.
- L'accés als llocs de presa de decisions de la ciutat, a la cultura i al temps lliure.
- La seguretat i la lluita contra tots els elements que fan que una ciutat no sigui segura.
- L'increment de mobilitat per a tots i totes, el que implica una tria més democràtica entre transport individual i col·lectiu.
- La qualitat i la defensa del territori.

L'experiència de Gènova ha intentat respectar en aquest procés d'adaptació a la realitat local les quatre finalitats que segons la teoria anglosaxona es troben darrera de tots els pressupostos de gènere.

1. **Equitat de gènere.** L'anàlisi de gènere dels pressupostos públics posa en evidència que les decisions polítiques pressupostàries no són neutres en termes de gènere, es a dir, no afecten de la mateixa manera els homes i les dones. Els pressupostos de gènere volen convertir la paritat de gènere en un objectiu i en un indicador de la política econòmica, millorant d'aquesta manera les polítiques públiques que s'elaborin.
2. **Eficiència.** El balanç de gènere pretén incrementar l'eficiència de les polítiques públiques, ja que ofereix un coneixement més detallat del territori al centrar-se en la vida dels seus homes i de les seves dones. Tenir més informació dona la possibilitat d'invertir

millor els recursos i d'aconseguir una major coordinació entre els diversos ens competents.

3. **Transparència.** La introducció de la sensibilitat de gènere en el disseny dels pressupostos comporta l'obligació de proporcionar una informació més detallada dels comptes públics, sobretot en aquelles àrees que més influeixen en les desigualtats de gènere, el que assegura una major transparència en les accions que realitza l'administració.
4. **Consciència.** Realitzar un pressupost amb sensibilitat de gènere demostra un fort compromís de l'administració amb la igualtat d'oportunitats entre sexes, al mateix temps que posa de relleu que es tracta d'un ens que és conscient que la seva ciutadania està formada per homes i per dones amb necessitats molts cops diferenciables.

### **Les competències de l'Ajuntament des d'una perspectiva de gènere**

La primera tasca que va realitzar l'equip tècnic responsable d'introduir la sensibilitat de gènere en el pressupost de l'ajuntament de Gènova va ser analitzar les competències municipals des d'una perspectiva de gènere, emfatitzant els serveis que s'ofereixen i suposen un suport important a la paritat de gènere entre homes i dones.

D'aquest primer estudi es van ressaltar com a importants, en termes de gènere, els següents nou àmbits o sectors:

1. **Els serveis per infants i ancians** són considerats importants en termes de gènere pel rol que juguen en facilitar la conciliació entre família i mercat laboral. Es remarca que la necessitat social de la introducció de les dones en el mercat de treball es presenta, avui dia, no només com un procés formatiu d'una nova identitat en el sentit de l'emancipació i de l'autonomia, sinó també com una exigència real del sistema econòmic. Els tècnics remarquen la inexistència a Itàlia d'un sistema compensador que doni suport al treball femení de cura i domèstic.

2. **Les actuacions adreçades a combatre la pobresa i l'exclusió social** tenen una dimensió de gènere perquè les dones continuen sent un dels principals col·lectius de risc. S'han hipotitzat tres característiques de la condició femenina que provoquen la diferència entre les situacions de pobresa dels homes i de les dones: el tipus i el grau de dependència econòmica i familiar; l'ús diferenciat del temps i la disparitat en la disponibilitat de recursos socioeconòmics. El possible risc es veu incrementat quan es combinen aquestes variables: desocupació, baix nivell d'estudis, presència de fills petits, fractura del nucli familiar i edat anciana; variables que presenten una important dimensió de gènere, per afectar els homes i les dones de manera diferent.

3. **Els col·lectius dèbils** s'han considerat sensibles al gènere perquè els homes i les dones que formen part de la ciutadania que té alguna discapacitat viuen la família, el mercat, la instrucció i la vida social de manera diferent, com han demostrat molts dels estudis publicats.

4. **El transport i la viabilitat** presenten una dimensió de gènere des del moment en què el sistema de transport de les ciutats té un impacte immediat en les possibilitats de mobilitat d'una part de la ciutadania. Els diferents estils de vida que porten els homes i les dones de la ciutat impliquen diferents necessitats en l'àmbit del transport. Alguns estudis sobre mobilitat especifiquen que les dones acostumen a realitzar trajectes més breus i complexos que els homes; que les seves majors responsabilitats domèstiques les duen a escollir feines properes a casa per facilitar la conciliació; que tendeixen a utilitzar més els transports públics perquè tenen menys accés als cotxes que els homes; els trajectes realitzats per les dones estan condicionats no només per la feina, sinó també per les seves exigències d'acompanyar infants i ancians i per les condicions de seguretat pública, mentre que les exigències dels homes es centren més en la feina i el temps lliure.

5. **La seguretat pública** és important en termes de gènere des del moment en què és viscuda de manera diversa pels homes i per les dones de la ciutat. L'ajuntament és competent en varis aspectes rellevants en el tema de seguretat i en el sentiment de por existent entre la seva població,

sobretot en l'àmbit de la prevenció, aspectes tots ells que poden condicionar amb més importància la llibertat de les dones.

6. **L'ambient** té una dimensió de gènere des del moment en què afecta la manera de viure la ciutat. Per ambient s'entén tot un conjunt de variables que influeixen sobre l'ecosistema, sent especialment sensibles al gènere les que es refereixen als espais verds i als parcs públics, a la qualitat de l'aire, a la contaminació atmosfèrica i a l'aigua. Aspectes que en base a la diferent distribució dels rols dins de la família poden afectar diversament a homes i dones.

7. **Els serveis al comerç** tenen una dimensió de gènere des del moment en què s'ha demostrat que els homes i les dones acostumen a tenir, encara, un diferent poder decisonal en relació a les despeses. Un sistema eficient de serveis comercials afavorirà sobretot les dones, quan estiguin ben distribuïts territorialment, ben comunicats, amb flexibilitat horària, etc.

8. **La cultura i els espectacles** són rellevants en termes de gènere perquè s'ha demostrat que els homes i les dones usen de manera diferent el seu temps lliure.

9. En **l'esport** les diferències de gènere que es poden trobar tenen relació amb la quantitat i modalitats que practiquen les persones segons el seu sexe.

### **Metodologia utilitzada per l'ajuntament de Gènova**

El pressupost de gènere de l'ajuntament de Gènova ha estat realitzat per un assessor extern, especialista en la matèria i que treballa per la província de Gènova. Els tècnics municipals han jugat un paper molt reduït en tot el procés, ja que s'han limitat, en un primer moment, a proporcionar la banca de dades comptables i tota aquella informació que s'ha considerat necessària per entendre els seus comptes públics i, en un segon moment, per revisar les qüestions plantejades pel consultor extern i els resultats presentats. La resposta per part dels gestors administratius municipals ha estat, com a conseqüència de la baixa exigència que els hi

suposava la iniciativa, molt bona, segons ha opinat la persona responsable del procés.

En aquesta experiència no s'ha observat cap paper actiu per part de la ciutadania, que no ha participat ni en el procés de nova classificació del pressupost, ni en la valoració dels serveis existents. Es pot parlar d'un projecte elaborat i desenvolupat per tècnics que han creat el seu model de reclassificació de les àrees i de valoració dels serveis existents. Una vegada obtinguts els resultats d'aquest pressupost de gènere sí que s'ha intentat donar la màxima difusió al projecte, realitzant trobades informatives amb la ciutadania i les associacions de la ciutat.

Per realitzar el pressupost de gènere de l'ajuntament de Gènova els tècnics responsables han dissenyat una metodologia pensada per l'àmbit local que respectés els objectius fixats per la teoria del *gender budgeting*. Per a fer-ho s'ha tingut en compte la prova pilot que la província de Gènova havia realitzat a l'ajuntament de Sestri Levante, adaptant-la a les característiques de la ciutat de Gènova, de dimensions notablement més grans.

El mètode utilitzat s'ha dissenyat al voltant de dues qüestions claus, que seran la base de tot el procés:

1. Quines són les necessitats dels ciutadans i de les ciutadanes en el territori?
2. De quina manera l'administració respon a aquestes necessitats dels homes i de les dones de la ciutat?

La resposta en termes tècnics a les dues qüestions ha donat origen a les diferents fases en les que s'estructura el pressupost de gènere de la ciutat de Gènova:

- Per a conèixer quines són les necessitats dels ciutadans i de les ciutadanes de Gènova es va elaborar una fotografia del territori mitjançant una anàlisi de gènere del context. En aquesta primera aproximació es van ressaltar els aspectes que més influeixen en les desigualtats i diferències de gènere i que més diversament afecten a la ciutadania en base al seu sexe.

- Amb la voluntat de saber quina és la capacitat que l'ajuntament té de respondre a les necessitats de la ciutadania composta d'homes i de dones es van analitzar les seves polítiques. Es va realitzar la descripció de les activitats realitzades per l'ens mitjançant l'anàlisi de les seves decisions d'estratègia política i pressupostàries per conèixer com influeixen i condicionen la prestació de serveis.
- Per estudiar la relació existent entre necessitats de la ciutadania i les respostes donades per l'ajuntament es van utilitzar indicadors d'eficiència i eficàcia capaços de creuar la demanda i l'oferta dels serveis.

Aquest procés va ser desglossat en sis passos que són els que van realitzar l'equip tècnic responsable d'elaborar el pressupost de gènere de l'ajuntament de Gènova i que constitueixen l'informe final que es va elaborar:

1. Anàlisi del context des d'una perspectiva de gènere
2. Anàlisi de la demanda dels serveis
3. Estudi de les opcions polítiques estratègiques
4. Reclassificació del pressupost
5. Anàlisi de les activitats i serveis oferts per l'ajuntament
6. Ús dels indicadors d'eficàcia i eficiència

## **El pressupost de gènere de Gènova, pas a pas**

La metodologia utilitzada ha estat creada específicament per l'equip de la província de Gènova, a partir de la literatura existent, les necessitats municipals i la primera experiència pilot realitzada a la ciutat de Sestri Levante.

Es tracta de la metodologia seguida per la majoria de les províncies i ciutats italianes que estan portant a terme pressupostos de gènere. Aquesta uniformitat es deu a l'existència de la xarxa creada i que funciona com a mitjà per a la transferència d'informació i de bones pràctiques.



### ***Anàlisi del context des d'una perspectiva de gènere***

S'ha volgut realitzar una aproximació de gènere remarcant aquelles característiques del municipi que seran d'interès en el moment de realitzar el pressupost. Després d'una descripció genèrica de la ciutat s'han estudiat les característiques socioeconòmiques de la població i les característiques ambientals de la ciutat.

En l'estudi es diu que les principals dificultats per a realitzar aquesta anàlisi van ser conseqüència del fet que no és gens fàcil aconseguir dades quantitatives i qualitatives disgregades per sexe en l'àmbit municipal. Mitjançant les fonts d'informació disponibles es van buscar les diferències existents entre els homes i les dones de la ciutat en base al tipus de família en què viuen, les característiques quantitatives i qualitatives de la seva participació en el mercat de treball, el nivell d'estudis, la salut, el nivell de renda, el grau de malestar social i l'ús del temps lliure.

També es van tenir en compte en l'elaboració de la fotografia de la ciutat les característiques ambientals, és a dir, totes les variables referents al territori que no descriuen característiques 'personals' de la població, sinó que es centren en aquells aspectes que influeixen i afecten la vida de les persones: el context econòmic i empresarial, les infraestructures, la seguretat ciutadana, l'ecosistema urbà i el transport.

### ***Anàlisi de la demanda de serveis***

En aquest segon apartat l'anàlisi ha buscat conèixer la tipologia d'usuaris potencials dels diferents serveis oferts per l'ajuntament. Davant la dificultat que suposa tenir en compte tota la població, l'estudi s'ha centrat en els serveis que són més utilitzats per tres col·lectius: les dones en edat laboral, els infants i els ancians.

En el cas dels infants, la referència a les diferències de gènere es busquen analitzant les característiques dels pares que indirectament es veuen beneficiats pels serveis existents en la ciutat.

En el cas dels ancians, l'element de gènere presenta una dualitat; per un costat, es refereix a les necessitats de les dones ancianes, població

numèricament superior a la formada pels homes ancians; i per un altre costat, es valoren les tasques de cura que realitzen els avis i les àvies.

S'afirma en l'anàlisi que la demanda real del servei es col·loca al mig de la seva demanda potencial, que es defineix pels potencials usuaris detectats, i la demanda expressa, que és aquella que efectivament s'ha realitzat a l'ens responsable. Aquesta valoració es deu a la creença que la demanda expressa que la ciutadania fa d'un servei a l'administració no suposa, en la majoria dels casos, la necessitat real que existeixi. Com demostra el fet que, en el cas que un servei no sigui efectivament disponible en el territori, la seva demanda sempre serà menor a la real, i a la inversa.

### ***Estudi de les opcions polítiques estratègiques***

En aquest apartat s'ha buscat llegir amb una òptica de gènere la manera com l'ajuntament es relaciona amb les necessitats de la seva població.

El consistori va optar per analitzar els instruments de planificació política ja existents, a la recerca d'aquells elements que fossin més influents o més importants per assegurar la igualtat d'oportunitats i eliminar les desigualtats i discriminacions de gènere. Es va considerar que la utilització de documents públics i coneguts per la ciutadania oferia un fort valor de transparència i un elevat grau de comunicació.

El 22 de gener de 2002 l'ajuntament havia presentat el "Pla de la ciutat de Gènova –de la conferència estratègica al 2004, 2010", on es va descriure a la ciutadania una idea de ciutat que s'articulava mitjançant diverses opcions estratègiques, que establien els criteris a tenir en compte a l'hora de prendre les diferents decisions polítiques. En aquest pla es van diferenciar set àmbits d'intervenció en la ciutat:

1. Gènova, ciutat per a tots (educació i solidaritat);
2. Gènova, ciutat de la qualitat (requalificació urbana i reequilibri del territori);
3. Gènova, ciutat de l'economia i del treball;

4. Gènova, ciutat superba (comunicació i marqueting de la ciutat);
5. Gènova, capital portuària (port i infraestructures);
6. Gènova, capital de la cultura (ciutat d'art);
7. La gestió de la ciutat (organització i recursos).

A la llum de la finalitat i dels principis del pressupost de gènere es van buscar les àrees més influents en les desigualtats de gènere dins de les set seccions presentades:

Ajuntament de Gènova		Els àmbits d'intervenció - Pla de la ciutat de Gènova
Àrees indirectament inherents al gènere	Per a la infància i l'adolescència	1. Gènova ciutat de tots (educació i solidaritat)
	Pels nivells més dèbils i les situacions de necessitat	
	Altres serveis del social	
Àrees indirectament inherents al gènere	Transport	2. Gènova ciutat de la qualitat - requalificació urbana i desenvolupament del territori
	Viabilitat	
	Seguretat pública	
	Desenvolupament i activitat econòmica	3. Gènova ciutat de l'economia i del mercat (desenvolupament econòmic i ocupació)
		5. Gènova capital portuària (port i infraestructures)
	Cultura i temps lliure	6. Gènova capital de la cultura (ciutat d'art 2004)
	Esport	
Àrea ecosostenible	2. Gènova ciutat de la qualitat - requalificació urbana i desenvolupament del territori	
Àrees neutres		7. La gestió de la ciutat (organització i recursos)
		4. Gènova ciutat superba (comunicació i marqueting de la ciutat)

Font: província de Gènova. Giovanna Baldassi (març 2005) *Bilanci di genere a Genova. La provincia e il comune per scelte a favore di donne e uomini*, figura 69, p. 152. <http://www.genderbudget.it>

## **Reclassificació del pressupost**

El moment en què es manifesta amb una major intensitat la capacitat de decisió de l'ens respecte a totes les seves àrees d'intervenció és quan les diferents opcions polítiques es transformen en decisions pressupostàries.

Els tècnics responsables del projecte ressalten que l'estructura tradicional del pressupost d'un ens públic, quan segueix les indicacions de la normativa vigent, té la finalitat d'aconseguir una correcta i completa representació dels aspectes comptables i financers de l'activitat a realitzar; però no facilita la valoració en el seu interior de les àrees d'intervenció i dels serveis que tenen diferents conseqüències segons els gèneres.

Amb l'objectiu d'introduir la sensibilitat de gènere en la realització del pressupost l'ajuntament va optar per introduir, en primer lloc, uns criteris de prioritat, diferenciant tres àrees d'ingerència de gènere: les àrees on el gènere influeix de forma directa, les àrees en què el gènere influeix de manera indirecta, i les àrees ambientals. Existiria una quarta àrea, l'àrea neutra, que engloba aquelles activitats de l'ens que no produeixen efectes importants en relació a les diferències de gènere. Aquesta classificació va ser una decisió tècnica de les persones que estaven realitzant aquest projecte per poder traduir un pressupost realitzat en base a criteris administratius i comptables en un pressupost que fos llegible i transparent en relació a la temàtica de la igualtat d'oportunitats. Criteris que van ser acceptats sense problema a l'ajuntament perquè d'alguna manera ja s'havien utilitzat altres criteris de desclassificació per la realització del "pressupost social", que es caracteritzaria perquè reclassifica el pressupost segons les línies estratègiques del programa de mandat, mentre el pressupost de gènere reclassifica, segons les línies de gènere, les prioritats de gènere que venen identificades en base a aquelles diferències de gènere que han estat ressaltades a nivell estadístic.

– **Les àrees de gènere directe** estan formades pels compromisos de despesa d'aquelles activitats que tenen com objectiu directe la igualtat d'oportunitats i a les dones com a primer destinatari. Serien, per exemple, totes les actuacions adreçades a combatre la violència de gènere, a afrontar la prostitució, a gestionar els centres per a la igualtat d'oportunitats, etc.

Acostumen a ser petites quantitats, que són poc rellevants des del punt de vista comptable.

– **Les àrees de gènere indirecte** engloben totes aquelles activitats que no tenen a la dona com a destinatari principal, sinó que tenen una estreta relació amb la família, el mercat laboral i els serveis a la persona. Àmbits de gran importància en la vida de les dones, com demostra el fet que són les principals responsables de les tasques de cura, la major part de la població desocupada, un elevat percentatge de les persones grans, i les que més fàcilment es poden trobar en una situació d'exclusió social o de pobresa. Per tant, les polítiques adreçades a determinats col·lectius de ciutadans, com són els infants, els ancians, els col·lectius amb risc d'exclusió social, influeixen encara que sigui de manera 'indirecta' en la vida de les dones i en les diferències de gènere. Aquests serveis s'han agrupat tenint en compte els seus usuaris: serveis per la infància i l'adolescència; serveis per a la vellesa; i serveis per a les persones que es troben en situació de necessitat.

– **Les àrees de gènere ambientals** incorporen tots aquells serveis prestats per l'ens que, tot i que no es destinen directament a les persones, incideixen en la seva qualitat de vida i les seves opcions. Són la disponibilitat d'estructures, infraestructures i de serveis que ajuden a definir el context ambiental on es viu. Serien, per exemple, els serveis de transport públic, el desenvolupament econòmic, els parcs i zones verdes, els serveis per la cultura i l'esport, etc.

Aquesta classificació la trobaren en les altres experiències que s'estan portant a terme en la realitat municipal italiana, tot i que es possible, com han indicat els seus responsables tècnics, la utilització de vocabulari divers segons quina sigui la ciutat. Aquest mimetisme és el resultat del paper que està jugant la xarxa creada amb la signatura de protocols d'entesa, que facilita la transferència de materials i ofereix suport tècnic.

Una vegada definides les àrees segons la seva relació amb les diferències de gènere i presentats els serveis més rellevants, l'anàlisi del pressupost es va centrar en revelar la tipologia de despesa i les modalitats de finançament existents.

**Del pressupost com diu la llei al pressupost de gènere: ajuntament de Gènova**  
**Comptes del pressupost d'un ajuntament**

Entrades	Euros / any	Despeses	Euros / any
Entrades tributàries		Despeses corrents	
Entrades derivades d'impostos, transferències corrents de l'Estat, de la regió i d'altres ens públics per la realització de funcions delegades per la regió			
Entrades extra tributàries		Despeses de comptes de capital	
Entrades derivades de pagament de crèdits		Despeses per reembossament de préstecs	
Entrades de serveis per compte de tercers		Despeses per serveis per a tercers	
Total		Total	



Ajuntament	Entrades		Despeses	
	Any	%	Any	%
Àrees directament inherents al gènere				
Àrees indirectament inherents al gènere				
Per la infància i l'adolescència				
Pels ancians				
Per les faixes dèbils i les situacions de necessitat				
Altres serveis socials				
Total àrees indirectament inherents al gènere				
Àrees de gènere ambiental				
Transport				
Viabilitat				
Seguretat				
Desenvolupament de les activitats econòmiques				
Cultura i temps lliure				
Esport				
Àrea ecosostenible				
Total àrees ambientals				
Total àrees neutres				
Total				

Font: província de Gènova. Giovanna Baldassi (març 2005) *Bilanci di genere a Genova. La provincia e il comune per scelte a favore di donne e uomini*. figura 31.a), p. 79. <http://www.genderbudget.it>

**Pressupost de gènere de l'ajuntament de Gènova, anys 2002 i 2003**

AJUNTAMENT DE GÈNOVA	ENTRADES	DESPESES				
	2002	2003	VAR	2002	2003	VAR
ÀREES DIRECTAMENT INHERENTS AL GÈNERE						
ÀREES INDIRECTAMENT INHERENTS AL GÈNERE	15%	13%	-5%	15%	13%	-5%
Per la infància i l'adolescència	58%	64%	-53%	58%	64%	-53%
Pels ancians	18%	13%	110%	18%	13%	110%
Per les faixes vulnerables i les situacions de necessitat	17%	19%	-12%	17%	19%	-12%
Altres serveis socials	7%	4%	55%	7%	4%	55%
TOTAL ÀREES INDIRECTAMENT INHERENTS AL GÈNERE	172.735.287,4	165.007.152,5	-7.728.134,94	172.735.287,4	165.007.152,5	-7.728.134,94
ÀREES DE GÈNERE AMBIENTAL	27%	28%	33%	27%	28%	33%
Transport	45%	51%	94%	45%	51%	94%
Viabilitat	16%	15%	7%	16%	15%	7%
Seguretat	11%	10%	4%	11%	10%	4%
Desenvolupament de les activitats econòmiques	2%	2%	5%	2%	2%	5%
Cultura i temps lliure	14%	10%	-18%	14%	10%	-18%
Esport	4%	5%	12%	4%	5%	12%
Àrea ecosostenible	8%	7%	12%	8%	7%	12%
TOTAL ÀREES AMBIENTALS	311.815.610,5	358.929.643,1	47.114.032,62	311.815.610,5	358.929.643,1	47.114.032,62
TOTAL ÀREES NEUTRES	58%	59%	72%	58%	59%	72%
	658.435.241,7	759.984.327,8	101.509.086,1	658.435.241,7	759.984.327,8	101.509.086,1
TOTAL						

Font: província de Gènova. Giovanna Baldassi (març 2005) *Bilanci di genere a Genova. La provincia e il comune per scelte a favore di donne e uomini*, taula 72, p. 148. <http://www.genderbudget.it>

**Anàlisi de les activitats i serveis oferts per l'ajuntament**

Amb l'objectiu de conèixer els serveis oferts per l'ajuntament i avaluar la seva qualitat i la seva capacitat de respondre a les exigències de la població es va realitzar una anàlisi detallada dels mateixos.

L'estudi de l'activitat de l'administració municipal es va presentar sota un doble enfocament; per un costat es van analitzar els instruments de planificació i de participació existents que es van considerar sensibles al gènere. Aquests instruments es van presentar com a punts de referència per la integració de les activitats desenvolupades per tot tipus d'actors en el territori: ens públics, privats i tercer sector. I per un altre costat es va realitzar un estudi bastant minuciós dels serveis públics oferts per l'administració municipal.

Per desenvolupar aquesta part es van confeccionar fitxes descriptives dels serveis que es van acompanyar d'una prospectiva comptable, de manera que es va presentar cada servei analitzant, al mateix temps, la seva composició financera.

### **Exemple de fitxa tècnica: serveis de guarderies**

Descripció del servei
Usuaris (tipologia de les persones a qui va destinat)
Número d'estructures dedicades a fer aquest servei (especificant si són públiques, privades)
Horari i calendari
Personal que hi treballa
Número d'usuaris
Distribució territorial
Requisits per accedir al servei
Criteris de prioritat
Taxes o preus públics pagats pels usuaris
Relacions existents amb les famílies
Tipus d'activitats que es realitzen pel control del servei

Font: província de Gènova. Giovanna Baldassi (març 2005) *Bilanci di genere a Genova. La província e il comune per scelte a favore di donne e uomini*, p. 161. <http://www.genderbudget.it>



**Pressupost de gènere de l'ajuntament de Gènova, 2002-2003**  
**Detall per àrees indirectes per categoria de serveis**

AJUNTAMENT DE GÈNOVA	ENTRADES / DESPESES					
	TOTAL					
	2002	%	2003	%	VAR	%
PER A LA INFÀNCIA I L'ADOLESCÈNCIA		58		64		-53
Escoles bressol i serveis per a la infància	19.507.426,64	19	19.837.642,28	19	330.215,64	8
Escoles per la infància	24.802.713,04	25	24.456.196,35	23	346.516,69	-8
Escoles primàries	8.465.208,35	8	9.240.315,70	9	775.107,35	19
Escoles 'medies' estatals i de primer grau	4.451.452,60	4	5.198.098,41	5	746.645,81	18
Escoles superiors	10.459.903,23	10	10.838.115,75	10	378.212,52	9
Gimnasos de les escoles	183.333,58	0	161.947,25	0	21.386,31	-1
Menjadors de les escoles	19.837.991,59	20	20.242.208,02	19	404.216,43	10
Servei de suport a l'autonomia escolàstica	7.431.878,30	7	9.224.164,72	9	1.792.286,42	43
Polítiques de joventut i d'agregació social	796.659,88	1	857.235,11	1	60.575,23	1
Serveis generals per a l'educació	4.875.145,17	5	4.889.637,95	5	14.492,78	0
TOTAL SERVEIS INFÀNCIA I ADOLESCÈNCIA	100.811.712,36		104.945.561,54		4.133.849,18	
PELS ANCIANS						
Per ancians al domicili	16.732.701,05	55	9.295.459,05	42	7.437.242,00	87
Per ancians en residències	13.714.479,58	45	12.617.773,23	57	1.096.706,35	13
Estades estives per ancians	117.000,00	1	177.000,00	1	-	0
TOTAL SERVEIS ANCIANS	30.624.180,63		22.090.232,28		8.533.948,35	
PER LES FAIXES VULNERABLES I LES SITUACIONS DE NECESSITAT						
Menors	15.062.675,95	50	15.459.202,00	50	397.526,05	44
Discapacitats	6.093.465,22	20	5.065.868,82	16	1.1027.596,4	-115
Faixes marginals i prevenció	8.671.446,25	29	10.197.726,91	33	1.525.280,66	170
TOTAL SERVEIS PER FAIXES VULNERABLES	29.826.587,42		30.722.797,73		896.210,31	
ALTRES SERVEIS SOCIALS		7		4		55
Polítiques actives d'ocupació	8.176.797,20	71	4.231.016,09	58	3.945.781,11	93
Integració social	2.209.033,73	19	2.118.897,93	29	90.135,80	2
Despeses generals serveis socials	1.086.976,15	9	898.647,00	12	188.329,15	4
TOTAL ALTRES SERVEIS SOCIALS	11.427.807,08		7.248.561,02		4.224.246,06	
TOTAL ÀREES INDIRECTAMENT INHERENTS AL GÈNERE	172.735.287,49		165.007.152,57		7.728.134,92	

Font: Provincia de Genova. Giovanna Baldassi (març 2005) *Bilanci di genere a Genova. La provincia e il comune per scelte a favore di donne e uomini*, taula 72, p. 148. <http://www.genderbudget.it>

### **Els indicadors d'eficàcia i eficiència**

Aquests indicadors representen el punt de síntesi on s'encreuen les necessitats de la ciutadania i la resposta que proporcionen els ens en termes de serveis.

Els indicadors d'eficàcia s'han utilitzat per mesurar la capacitat receptiva del servei proporcionat respecte a les exigències de la ciutadania.

Els indicadors d'eficiència calculen el cost unitari del servei respecte als seus usuaris reals.

La principal dificultat que els tècnics van haver d'afrontar per elaborar aquests indicadors fou conseqüència de la inexistència de les dades disgregades per sexes en l'àmbit municipal. Alguns dels indicadors que es van utilitzar tenint en compte els sistemes informatius que disposa l'ajuntament van ser els següents:

Guarderia	<p>Índex d'eficiència:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cost total / n. nens i nenes que hi van</li> <li>- Ingressos totals / n. nens i nenes que hi van</li> </ul> <p>Índex d'eficàcia:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- N. demandes satisfetes / demandes presentades</li> <li>- N. nens i nenes que hi van / demandes presentades</li> <li>- N. nens i nenes que hi van / total nens i nenes de 0 a 2 anys</li> </ul>
Transport escolar	<p>Índex d'eficiència:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cost total servei / n. usuaris</li> <li>- Ingressos totals servei / n. usuaris</li> </ul> <p>Índex d'eficàcia:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- N. usuaris escoles de 0-3, 3-6 i 6-12 públiques i privades / n. nens i nenes residents de 3 a 13 anys.</li> </ul>

Menjador escolar	<p>Índex d'eficiència:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cost total servei / n. usuaris</li> <li>- Ingressos totals servei / n. usuaris</li> </ul> <p>Índex d'eficàcia:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Demandes satisfetes / demandes presentades</li> <li>- Metres quadrats per n. llocs a seure</li> <li>- N. usuaris escoles de 0-3, 3-6 i 6-12 públiques i privades / n. nens i nenes residents de 3 a 13 anys.</li> </ul>
Centres recreatius per infants i adolescents	<p>Índex d'eficiència:</p> <p>Cost total servei / n. usuaris</p> <p>Ingressos totals servei / n. usuaris</p> <p>Índex d'eficàcia:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Demandes satisfetes / demandes presentades</li> <li>- N. usuaris escoles elementals centres recreatius / n. infants residents d'entre 6 i 11 anys</li> <li>- N. usuaris escoles 'medie' centres recreatius / n. infants residents d'entre 11 i 14 anys</li> <li>- N. usuaris escoles maternes elementals medie centres d'estiu / n. infants residents d'entre 4 i 14 anys.</li> </ul>
Assistència a domicili o menjars a domicili	<p>Índex d'eficiència:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cost total servei / n. usuaris</li> <li>- Ingressos totals servei / n. usuaris</li> </ul> <p>Índex d'eficàcia:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Demandes satisfetes / demandes presentades</li> <li>- N. usuaris / n. residents de més de 80 anys</li> <li>- N. usuaris per gènere / n. residents de més de 80 anys per gènere</li> <li>- N. usuaris que viuen sols / n. residents de més de 80 anys que viuen sols.</li> </ul>

Indicadors d'eficàcia financera i d'eficiència

ANNO	N° UTENTI	INDICATORI DI EFFICACIA										UTENTI	RAPPORTO GENERALE %TOT	
		OMAGNA SVORSEATA	OMAGNA NON SVORSEATA	OMAGNA ESPRESSA	OMAGNA SODDISFATTA	OMAGNA SODDISFATTA RESA	OMAGNA SODDISFATTA SP	DOMANDA IN SODDISFATTO ESPRESSA	DOMANDA POTENZIALE	DOMANDA ESSENZIALE NONLE UTENTI	UTENTI IN CAREGERS			UTENTI
PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA														
2002-2009	1.432	710	654	1.295	55%	51%	13.368	10%	22.626	n.d	n.d	n.d		
2003	4.792	1.702	165	1.867	91%	9%	12.905	14%	22.177	2.624	2.168	45%		
2004-2009	19.262	19.262	-	19.262	100%	0%	19.262	100%	9.889	9.273	48%	48%		
2005-2009	13.425	13.425	-	13.425	100%	0%	13.425	100%	7.085	6.300	48%	48%		
2006-2009	21.683	21.683	-	21.683	100%	0%	21.683	100%	10.693	8.910	45%	45%		
PER LE DONNE														
2002-2009	37.500	37.500	-	37.500	100%	-	38.911	98%	-	-	-	-		
2003	650	650	-	650	100%	1,7%	38.911	100,0%	-	-	-	-		
2004-2009	22.485	22.485	-	22.485	100%	-	22.485	100,0%	11.703	10.762	48%	48%		
2005-2009	23.286	23.286	-	23.286	100%	-	88.644	26,9%	n.d	n.d	n.d	n.d		

ANNO	IMPEGNATO TOTALE	COSTO UNITARIO/ IMPEGNATO/ UTENTE	% SPESE CORRENTE	% SPESE CCORRENTE	% RISORSE GENERALI DELL'ENTE	% TRASFERIMENTI DELEGATI	% ENTRATE EXTRABUDGETARIE	INCIDENZA % IMPEGNATA SU TOTALE DI BILANCIO	INCIDENZA % IMPEGNATA SU AREA DI GESTIONE	INCIDENZA % IMPEGNATA SU IPOTESI DI SERVIZI
PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA										
2003	19.637.642	13.853	99%	1%	85%	10%	5%	1,5%	12%	19%
2004	24.455.186	5.104	95%	4%	86%	13%	0%	1,9%	15%	23%
2005	9.240.316	480	73%	27%	100%	0%	0%	0,7%	6%	9%
2006	5.196.038	387	63%	37%	100%	0%	0%	0,4%	3%	5%
2007	10.835.116	500	96%	4%	93%	1%	6%	0,8%	7%	10%
2008	161.947	-	-	0%	21%	0%	79%	0,0%	0%	0%
2009	20.242.208	540	100%	0%	34%	2%	65%	1,6%	12%	19%
2003	9.224.165	14.191	100%	0%	62%	38%	0%	1%	6%	9%
2004	857.235	37	100%	100%	96%	1%	0%	0,1%	1%	1%
2005	4.899.038	35%	35%	65%	100%	0%	0%	0,4%	3%	5%

COMUNE DI GENOVA

Font: Provincia de Gènova. Giovanna Baldassi (març 2005) Bilanci di genere a Genova. La provincia e il comune per scelte a favore di donne e uomini, taula 75, p. 207. <http://www.genderbudget.it>

## **Conseqüències polítiques de la realització del pressupost de gènere**

Aquesta experiència, segons l'opinió de la seva responsable tècnica, s'ha de valorar com l'inici d'un procés. No és possible esperar resultats revolucionaris o canvis radicals en la política municipal, sinó que es tracta d'un procés que ha de ser continuat per produir canvis en l'administració. En l'informe s'especifica que amb l'elaboració d'aquest pressupost de gènere es busca convertir una experiència "extraordinària", com és l'elaboració d'un primer pressupost de gènere, en una experiència "ordinària", que s'introdueix en el procediment administratiu i de gestió de l'administració.

L'efecte positiu més important d'aquest procés ha estat a nivell polític, obrint nous debats dins de l'ajuntament, que ara està més sensibilitzat en els temes de les desigualtats i diferències de gènere. Gràcies a aquest projecte el consistori ha iniciat a relacionar-se amb aquestes temàtiques, el que facilita que les seves polítiques i actuacions futures presentin una major sensibilitat de gènere.

El primer resultat aconseguit ha estat, per tant, la introducció d'una certa sensibilitat de gènere en el propi ajuntament, fet que ha portat a introduir noves problemàtiques dins de l'agenda política o a entendre alguns temes de manera diferent. Un exemple seria la descoberta de l'existència de necessitats fins aquell moment desconegudes, com seria el cas d'un servei de guarderia per l'estiu, actualment en funcionament.

Tot i que no s'ha tornat a utilitzar a nivell administratiu la reclassificació amb sensibilitat de gènere per elaborar els pressupostos en els anys següents, sí que s'ha utilitzat la perspectiva de gènere a nivell polític, sobretot per a la configuració i el disseny de la 'conferència estratègica' que l'ajuntament està creant amb les diverses associacions existents en la ciutat.

### **Notes**

1. "Carta Europea de les Dones en la Ciutat", recerca –accions 1994-1995, subvencionat per la Unitat per a la Igualtat d'Oportunitats de la Comissió Europea, La Ciutat, la ciutadania i el gènere – cap a un "Dret a la ciutat per les dones".

## Bibliografia

- ADDABBO, T.: *Gender auditing dei bilanci e delle politiche pubbliche*. Modena, Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche, 2003.
- BADALASSI, G.: *Provincia di Genova. Gender Budgeting: analisi di genere dei bilanci pubblici per scelte a favore di donne e uomini. Lo studio applicato al comune di Sestri Levante*. Genova, Servizio Politiche del Lavoro, 2002.
- BADALASSI, G.: *Bilanci di genere a Genova. La provincia e il comune per scelte a favore di donne e uomini*. Genova, Assessorato alle Politiche del Lavoro e Formazione Professionale. Provincia di Genova, 2005.
- BETTIO, F.; ROSSELLI, A.; VINELLI, G.: *Gender auditing dei bilanci pubblici*. Mimeo, Fondazione A.J. Zaninoni, 2002.
- GRUPO DE ESPECIALISTAS EN MAINSTREAMING (EG-S-MS): *Mainstreaming de género. Marco conceptual, metodología y presentación de buenas practicas*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Instituto de la Mujer, 1999.
- MAZEY, S.: "Introduction: Integrating gender –intellectual and 'real world' mainstreaming", *Journal of European Public Policy* 7: 3 (Routledge), p. 333-345, 2000.
- PARLAMENTO EUROPEO: *Relazione sul gender budgeting - la costruzione dei bilanci pubblici secondo la prospettiva di genere (2002/2198 (INI))*. Relatrice, Fiorella Ghilardotti. Documento di seduta. FINAL A5-0214/2003, 2003.
- POLLACK, M.A.; HAFNER-BURTON, E.: "Mainstreaming Gender in the European Union", *Harvard Jean Monnet Working Paper Series 2/00*, Cambridge, 2000.
- PROVINCIA DI GENOVA: *Gender Budgeting: analisi di genere dei bilanci pubblici per scelte a favore di donne e uomini. Lo studio applicato al comune di Sestri Levante*. Genova, Servizio Politiche del Lavoro, 2002.
- PROVINCIA DI GENOVA: *Il bilancio pubblico: analisi e indirizzi per finalizzare la programmazione e l'uso delle risorse pubbliche alla promozione di pari opportunità di sviluppo e benessere a uomini e donne*. Genova, Assessorato alle Politiche del Lavoro e Formazione Professionale, 2002.
- SARACENO, C.: "Elementi per un'analisi delle trasformazioni di genere nella società contemporanea e delle loro conseguenze sociali", *Rassegna Italiana di Sociologia*, anno XXXIV, n. 1, gennaio-marzo, p. 19-51, 1993.
- SARACENO, C.: "La conciliazione di responsabilità familiari e attività lavorative in Italia: paradossi ed equilibri imperfetti", *Polis*, XVII, 2, agosto, p. 199-228, 2003.

## **LA EXPERIENCIA DE BILBAO**

Amaia Domingo

*Asesora de Igualdad del Área de Mujer y Cooperación al Desarrollo del Ayuntamiento de Bilbao*





El Ayuntamiento de Bilbao durante los ejercicios 2005-2006 y a propuesta del Área de Mujer y Cooperación al Desarrollo ha impulsado una iniciativa de investigación y análisis para favorecer la incorporación de la perspectiva de género en el presupuesto municipal global.

Esta iniciativa, que se ha desarrollado como experiencia piloto, está considerada desde el Área de Mujer y Cooperación al Desarrollo a nivel estratégico como oportuna e idónea en la medida que permite obtener información que ayude a mejorar la distribución de recursos económicos entre mujeres y hombres y que permita adecuar los procesos diseñados a la planificación e implementación de políticas de igualdad en la actividad municipal.

Esta actuación es determinante porque introducir el enfoque transversal de género pone sobre la mesa las prioridades políticas y revela la realidad de las mismas, haciendo que aparezca con nitidez a quien se contrata, para qué, a quién beneficia, cuál es el mensaje para mujeres y hombres, qué actividades se financian...

El “presupuesto municipal” es transversal por excelencia, ya que intervienen todas las áreas/sociedades y gabinetes municipales y además tiene un efecto en dichas áreas/sociedades y gabinetes. Incorporar esta perspectiva de análisis presupuestario presenta una serie de potencialidades muy positivas ya que ayuda a incrementar la equidad y la eficiencia presupuestaria.

Dado el carácter investigador de la experiencia se ha firmado un convenio de colaboración entre el Área de Mujer y Cooperación al Desarrollo del Ayuntamiento de Bilbao y el Departamento de Economía Aplicada I de la Universidad del País Vasco UPV/EHU para dotar al proyecto del carácter científico y metodológico que garantiza en este caso el Departamento de Economía Aplicada I.

Este proyecto está basado en la experiencia piloto realizada por el Gobierno vasco en los ejercicios 2001-2002 y ha servido como referencia a la hora de planificar la actuación y diseñar la metodología al objeto de aunar criterios entre ambas instituciones para la implementación de políticas de igualdad de mujeres y hombres.

Este documento pretende enmarcar la experiencia dentro del contexto municipal y legal propicio para el desarrollo de estas actuaciones. Asimismo, realiza un breve recorrido sobre la trayectoria del ayuntamiento en la implementación de políticas de igualdad y su concreción en el compromiso para desarrollar esta experiencia.

Por último se pretende ofrecer las lecturas aprendidas en este breve pero intenso camino hacia la igualdad.

### **Contexto municipal: el compromiso del Ayuntamiento de Bilbao con la igualdad de mujeres y hombres**

El 11 de abril de 1997 se aprobó el I Plan Municipal para la Igualdad entre mujeres y hombres que significó un referente institucional y social para el desarrollo y aplicación de las políticas de igualdad en nuestra ciudad.

El 23 de febrero del 2003 se aprobó por el pleno municipal el II Plan Municipal para la Igualdad de mujeres y hombres. Este documento pretende actualizar y revitalizar dicho compromiso desde la experiencia previa de la política municipal en esta materia, sobre todo a la reflexión en torno al I Plan Municipal.

### **Instrumentos para implementar políticas de igualdad a nivel municipal**

#### ***II Plan Municipal para la Igualdad de mujeres y hombres***

#### **Características**

Este plan pretende servir como instrumento para incorporar la perspectiva de género en la actividad integral del Ayuntamiento de Bilbao, lo que hace que el documento tenga las siguientes características:

1. El Plan es una guía para un proceso de actuación y no debe entenderse como un documento cerrado sino como una herramienta dinámica y flexible
2. Representa un compromiso de todo el Ayuntamiento con la Igualdad de Oportunidades y corresponde a todas las áreas y servicios conocerlo, darlo a conocer y defenderlo.

3. La participación de todos los departamentos municipales en el desarrollo y ejecución del plan de forma coordinada es imprescindible.

4. La puesta en marcha de estas medidas necesita de una implicación política y técnica y la materialización de cambios estructurales y organizativos que posibiliten la transversalidad, principio básico en el que sustenta el Plan.

5. El Área de Mujer y Cooperación al Desarrollo tiene un papel fundamental en el asesoramiento e impulso del plan; sin embargo, la responsabilidad es compartida. Su ejecución y evaluación en todas las fases es tarea de todos los departamentos municipales. Asimismo, el nivel de avance en el camino a la igualdad que implique esta plan será un logro de todas las personas que trabajen en el Ayuntamiento.

### ***La ley 4/2005 para la igualdad de mujeres y hombres***

Se establece en el art. 1 que los principios generales que han de presidir la actuación de los poderes públicos en materia de igualdad de mujeres y hombres, así como regular un conjunto de medidas dirigidas a promover y garantizar la igualdad de oportunidades y trato de mujeres y hombres en todos los ámbitos de la vida y, en particular, a promover la autonomía y a fortalecer la posición social, económica y política de aquellas. Todo ello con el fin último de lograr una sociedad igualitaria en la que todas las personas sean libres, tanto en el ámbito público como en el privado, para desarrollar sus capacidades personales y tomar decisiones sin las limitaciones impuestas por los roles tradicionales en función del sexo, y en la que se tengan en cuenta, valoren y potencien por igual las distintas conductas, aspiraciones y necesidades de mujeres y hombres.

### **Estructuras municipales para implementar políticas de igualdad**

A. Junta de Gobierno de la Villa de Bilbao. Ámbito Ejecutivo Municipal.

B. Comisión Interáreas para la Coordinación y Seguimiento de la Actuación del Ayuntamiento de Bilbao en Materia de Igualdad de Mujeres y Hombres. Ámbito Técnico.

- C. Consejo de las Mujeres por la Igualdad. Ámbito social.
- D. Comisión Mixta. Ámbito político.

### **Junta de Gobierno de la Villa de Bilbao**

El nuevo régimen de organización vigente para los municipios de gran población y entre ellos Bilbao, tiene como rasgo más destacado la separación de funciones entre el Pleno y el Ejecutivo Municipal, integrado básicamente este último por el Alcalde o Alcaldesa y la Junta de Gobierno Local, que en el Ayuntamiento de Bilbao se denomina Junta de Gobierno de la Villa de Bilbao.

La Junta de Gobierno de la Villa de Bilbao es el órgano que, bajo la presencia del Alcalde o Alcaldesa, colabora de forma colegiada en la función de dirección política que a éste o ésta corresponden y ejerce las funciones ejecutivas y administrativas que le atribuyen las leyes.

### **Comisión Interáreas para la Coordinación y Seguimiento de la Actuación del Ayuntamiento de Bilbao en Materia de Igualdad de Mujeres y Hombres**

El 6 de mayo del 2005 se creó la Comisión Interáreas municipal para la Coordinación y Seguimiento de la Actuación del Ayuntamiento de Bilbao en Materia de Igualdad de Mujeres y Hombres, adscrita al Área de Mujer y Cooperación al Desarrollo.

Como estrategia para implementar el *mainstreaming* de género en el Ayuntamiento y reproduciendo estructuras similares a las ya existentes en los ámbitos de la Administración de la CAV y Diputación Foral de Bizkaia, el Ayuntamiento de Bilbao, y en cumplimiento de los objetivos del II Plan, asume la creación de una estructura interdepartamental.

Dentro de los objetivos de esta comisión, se encuentra la puesta en práctica y supervisión de la ejecución del II Plan, además de atribuir a personas concretas, tanto a nivel político como técnico, las funciones de impulso y seguimiento intradepartamental de los objetivos y acciones del Plan, asignando, a tal efecto, los tiempos de dedicación necesarios para la realización de esta labor.

La composición de la comisión interáreas establece la cuota de paridad que dispone la ley de Igualdad, al menos el 40% del sexo menos representado. De las 21 áreas/gabinetes que componen la comisión, contamos con 8 hombres y 13 mujeres.

En este momento, se han realizado tres reuniones con la comisión interáreas, de las cuales se mantiene la asistencia del 70% de las personas convocadas.

### ***Consejo de las Mujeres por la Igualdad***

El Consejo de las Mujeres por la Igualdad se constituyó formalmente en junio del 2005 con la colaboración del Ayuntamiento y del movimiento feminista de Bilbao, es decir, de todas las mujeres que han venido y vienen trabajando en pro de la Igualdad.

Se parte de la base de que tradicionalmente las políticas municipales han estado dirigidas a un perfil concreto de ciudadano y no de ciudadana. Es por esto que hay que seguir trabajando en un modo distinto de hacer política desde la Administración local, donde la Igualdad sea concebida como beneficiosa para la sociedad en su conjunto, ya que estamos hablando directamente de justicia social y desarrollo democrático.

El Consejo debe ser un espacio de participación activa de las mujeres en la vida pública y en los ámbitos de opinión, así como de coordinación de la actividad de las asociaciones de mujeres con el Ayuntamiento, propiciando que se gobierne desde él para toda la población. Un espacio donde se reconozca a las asociaciones de mujeres como interlocutoras válidas a la hora de diseñar, implementar y evaluar las políticas públicas municipales, tanto las que se dirigen exclusivamente a mejorar la condición y posición de las mujeres en la sociedad, como aquellas que, enmarcadas en otros ámbitos, ejercen influencia sobre las relaciones de poder entre unas y otros.

Además de la colaboración en la implantación de políticas adecuadas de Igualdad y de velar por actuaciones no discriminatorias, el Consejo tiene vocación de ser un instrumento más para el empoderamiento de las mujeres de Bilbao, empoderamiento que pasa por la participación activa en la vida pública y en los ámbitos de opinión, apoyando así nuestra visibilización.

El Consejo de las Mujeres de Bilbao por la Igualdad debe ser una pieza clave para la participación de las mujeres en nuestro municipio. Además, su existencia hace imprescindible la colaboración de la Institución Municipal y del movimiento feminista de la ciudad en el trabajo por la igualdad entre mujeres y hombres.

### ***Comisión Mixta***

El 3 de febrero del 2006 se creó la Comisión Mixta para servir de espacio de interlocución entre el Ayuntamiento de Bilbao y el Consejo de las Mujeres de Bilbao por la Igualdad, así como para favorecer la implementación de las políticas de igualdad en el ámbito municipal y el seguimiento del vigente Plan de Igualdad y los posteriores que se pudieran aprobar al amparo de lo establecido en el artículo 15 de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres.

Esta Comisión Mixta está compuesta por una o un representante corporativo de cada uno de los grupos políticos con representación en el Pleno del Ayuntamiento de Bilbao y por la presidenta de la Comisión Ejecutiva del Consejo de las mujeres de Bilbao por la igualdad.

### **Iniciativa de desarrollo experiencia piloto de presupuestos con enfoque de genero**

#### ***Fundamentación***

El II Plan Municipal de Igualdad entre mujeres y hombres en Bilbao, establece en la fase I, línea 2. objetivo 3.1 “ofrecer formación y asesoramiento en elaboración de presupuestos en clave de género” y en el objetivo 4.4. “promover la elaboración de los presupuestos de las áreas para los años 2004 y 2005 teniendo en cuenta las medidas incluidas en el II Plan referidas a cada área”.

La Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de mujeres y hombres expresa que los poderes públicos deben incorporar la perspectiva de género en todas sus políticas y acciones, de modo que establezcan en todas ellas el objetivo general de eliminar las desigualdades y promover la igualdad de mujeres y hombres (Art. 3,4).

El art. 14 de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres establece que las administraciones autonómica, foral y local consignarán y especificarán anualmente en sus respectivos presupuestos los recursos económicos necesarios para el ejercicio de las funciones y la ejecución de medidas previstas en la presente ley.

Del mismo modo debe analizar si la actividad propuesta en la norma o acto administrativo puede tener repercusiones positivas o adversas en el objetivo global de eliminar las desigualdades entre mujeres y hombres y promover la igualdad (Art. 19).

Asimismo, en la Normas Técnicas elaboradas por el Área de Economía y Hacienda del Ayuntamiento relativas a los Presupuestos 2005 se incluye el compromiso del Ayuntamiento de Bilbao para incorporar un enfoque de género de las políticas presupuestarias.

A tal efecto se ha diseñado un apartado denominado Tipología 2 y un campo específico Enfoque de Género, de tal modo que se pueda visibilizar cuántos proyectos tienen enfoque de género en su configuración.

### ***Objetivo general***

Fortalecer la capacidad del Ayuntamiento de Bilbao para incorporar la perspectiva de género en la planificación, la gestión y la evaluación del gasto y del ingreso público.

### ***Objetivos específicos***

1. A corto plazo: desarrollar, para su incorporación al Presupuesto de Gasto 2006, un sistema que permita consignar los recursos económicos previstos por cada Área/Gabinete para la ejecución de las medidas y acciones previstas o comprometidas en el II Plan Municipal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en Bilbao 2003-2006.

2. A medio plazo: impulsar una iniciativa de presupuestos sensibles al género en el Ayuntamiento de Bilbao, mediante la creación de un grupo de trabajo asistido por una consultora especializada en la materia.

### **Planificación estratégica de la Iniciativa, dividida en tres fases**

1. Impartición de talleres de formación organizados para los días 11, 12, 17 y 19 de mayo.
2. Constitución de un grupo de trabajo que permita llevar a cabo la iniciativa.
  - Composición: responsables de programas pertenecientes a 4 ó 5 áreas o empresas municipales. Sería conveniente que estas personas fueran las mismas que representan a su departamento en la Comisión Interáreas para la Coordinación y seguimiento de las Actuaciones del Ayuntamiento en Materia de Igualdad.
  - La creación de este grupo debe ser uno de los objetivos de los talleres de formación, y así debiera plantearse desde la primera sesión.
3. Formalización de un convenio de colaboración con la UPV/EHU para el impulso y desarrollo de la experiencia piloto sobre presupuestos con enfoque de género.

### **Responsabilidades**

El Área de Mujer y Cooperación al Desarrollo tiene un papel fundamental en el asesoramiento e impulso del plan. Sin embargo su ejecución y evaluación es tarea de todos los departamentos municipales. El nivel de avance en el camino a la igualdad será un logro de todas las personas que trabajan en el Ayuntamiento.

El Área de Economía y Hacienda tiene entre sus competencias, la de elaborar la política presupuestaria municipal por lo que es fundamental su implicación en la ejecución de esta iniciativa.

Una iniciativa de presupuesto con enfoque de género presenta varios retos para la Administración y para los departamentos individuales. Este reto es el de colaborar y participar conjuntamente dentro del contexto de la transversalidad para conseguir la igualdad de mujeres y hombres.



## ***Impacto***

El impacto positivo de la participación de la Dirección de Presupuestos del Área de Economía y Hacienda en el Proyecto “Análisis de Presupuestos con enfoque de Género” se prevé que se materialice en:

- Alta participación de las Áreas municipales.
- Reconocimiento público al liderazgo por parte de esta Dirección.
- Visibilización de la colaboración interáreas como indicador de una gestión en términos de calidad.
- Actuación ejemplarizante a seguir por otras Áreas que trabajan en otros programas transversales.

## ***Tareas que supondría la colaboración***

### ***A. Financiación***

- Asunción del 50% del coste del Proyecto por parte de cada Área responsable de esta iniciativa.

### ***B. Coordinación***

- Compartir el liderazgo de la experiencia con el Área de Mujer y Cooperación al Desarrollo.
- Pertenecer al grupo de coordinación formado en el marco de la iniciativa, para el desarrollo del Proyecto junto con el Área de Mujer y Cooperación al Desarrollo y el Equipo de la UPV.
- Presentar la iniciativa así como los resultados ante las diferentes estructuras municipales creadas: Comisión Interáreas, Comisión Mixta, Consejo de las Mujeres por la igualdad.

## **Desarrollo de la iniciativa. Primera parte: acción formativa**

### ***Contenidos***

- Los contenidos del II Plan de Igualdad del Ayuntamiento de Bilbao relacionados con la transversalidad de las medidas a aplicar, y su vinculación con la ley para la Igualdad de mujeres y hombres (Gobierno vasco, 2005).

- La realidad de Bilbao en el contexto de los presupuestos de género.
- El diagnóstico de la realidad de las bilbainas y los bilbainos: ¿se vive de forma diferente en función del género?
- El balance de las políticas de igualdad de oportunidades en el Ayuntamiento de Bilbao.
- Las medidas de acción positiva y el papel de las áreas en su implementación. Incluye ejercicio práctico sobre los contenidos de las materias y acciones incluidas.
- ¿Tiene género la macroeconomía?
- Los presupuestos públicos como instrumento fundamental del quehacer público.
- ¿Son los presupuestos neutros al género?
- ¿Por qué es necesario realizar presupuestos públicos con perspectiva de género?
- Los presupuestos públicos con perspectiva de género: obstáculos y potencialidades de los procesos que están en marcha (50 iniciativas a nivel mundial).
- Caso práctico a analizar: la experiencia piloto vasca, la auditoria de los presupuestos con perspectiva de género del gobierno vasco realizada en el 2002.
- Establecer los requisitos necesarios para realizar un presupuesto de género en el ayuntamiento de Bilbao.

***El público objeto de la formación:***

- Direcciones de las áreas municipales
- Responsables de la gestión presupuestaria de cada una de las Áreas y
- Gabinetes municipales
- Componentes de la Comisión Interáreas para la Coordinación y Seguimiento de las Actuaciones del Ayuntamiento de Bilbao en Materia de Igualdad

## ***Evaluación de la Formación del Curso Presupuestos con perspectiva de género***

A continuación paso a detallar la información más relevante para posteriormente diseñar la estrategia de intervención.

### *1. Participación según sexo*

La mayoría de las personas asistentes a esta acción formativa han sido mujeres.

De un total de 15 asistentes, 11 han sido mujeres (73%) y tan sólo 4 hombres (27%).

### *2. Valoración cuantitativa de los contenidos*

Según los datos extraídos, las mujeres valoran mejor que los hombres todos los aspectos relacionados con los contenidos de la acción formativa, situándose todas sus puntuaciones por encima de 0,65. El aspecto que mejor valoraron las mujeres fue “interés del tema planteado” con un 0,88. En el caso de los hombres, aunque el interés del tema planteado obtiene la segunda mejor puntuación (0,68) a la hora de evaluar este aspecto le otorgan dos puntos menos que las mujeres. Los hombres dan su puntuación más alta al “contenido de la acción formativa” (0,7).

La variable que ha obtenido una puntuación más baja en el caso de los hombres ha sido el “grado de aplicabilidad al puesto de trabajo” (0,50) y en el caso de las mujeres “la viabilidad de la propuesta” (0,65), ambos aspectos se encuentran relacionados con la puesta en práctica de los contenidos expuestos.

### *3. Valoración de la formadora*

Este ha sido el aspecto mejor valorado por el conjunto de personas asistentes al módulo formativo. A la hora de evaluar a la formadora se han tenido en cuenta las siguientes variables:

- Conocimiento del tema.
- Habilidad en la exposición.
- Habilidades comunicativas, cercanía.

Todos los aspectos evaluados obtienen una puntuación superior a 0,88, en el caso de las mujeres, y a 0,73, en el caso de los hombres. El mejor valorado por ambos sexos ha sido el conocimiento del tema. Al igual que sucedía con las cuestiones relativas a los contenidos, las mujeres valoran mejor que los hombres a la formadora.

#### 4. Valoración cualitativa

En este apartado, se les preguntaba a las personas participantes acerca de aquellos aspectos que consideran que se podrían mejorar, temas o áreas en las que les gustaría profundizar y qué observaciones harían respecto a la acción formativa. Las respuestas fueron las siguientes:

*¿Qué se podría mejorar?*

- Programación de más ejemplos prácticos.
- Más participación de las personas asistentes y concreción en las propuestas.

*Formación práctica*

- Realizar más casos prácticos.
- Reducir el ámbito introductorio ya que es excesivamente largo y entrar en el contenido del curso de forma directa.
- Mayor debate y parte práctica.
- Continuar con formación práctica.

*¿En qué te gustaría profundizar?*

- En las explicaciones prácticas.
- En la utilización de herramientas prácticas y experiencias cercanas.
- En la practicidad de lo expuesto.
- En su pragmatismo, práctica.
- En su desarrollo y aplicación.

## Observaciones

Se propone diseñar niveles diferentes de formación: un nivel inicial que sirva de introducción en la materia; y un segundo nivel, una vez superado el primero, y en el que se da por hecho que la fase de sensibilización ha sido llevada a cabo. Se considera el curso como interesante para la toma de contacto con el tema. Tal y como se puede apreciar, la mayor parte de las valoraciones cualitativas giran en torno a los aspectos prácticos de la acción formativa.

En lo que se refiere al aspecto relativo a la “dinámica de trabajo y metodología planteada”, que es el que obtiene un mayor reflejo en las valoraciones cualitativas recogidas y que ha obtenido una puntuación de 0,69 en el caso de las mujeres y de 0,63 en el caso de los hombres, se completa con las siguientes aportaciones cualitativas, que como se puede apreciar apuntan en la misma dirección que el resto de las valoraciones cualitativas:

- “Habría que haber programado ejemplos más prácticos”.
- “Habría que haber hecho una mayor concreción de las propuestas”.
- “Habría que haber realizado más casos prácticos”.
- “Habría que haber tenido mayor debate y parte práctica”.

## **Puesta en marcha de la experiencia piloto: presupuestos con enfoque de género del Ayuntamiento de Bilbao 2005-2006**

Al finalizar la acción formativa sobre presupuestos con enfoque de género, se invitó a todas las áreas/gabinetes municipales asistentes a participar en una iniciativa similar a la ya realizada por el Gobierno vasco. Se pretendía analizar desde la perspectiva de género una serie de programas municipales llevados ya a cabo por las diferentes áreas/gabinetes municipales en el último ejercicio y que cumplieran con los requisitos de:

- Los datos de las personas beneficiarias estuvieran desagregados por sexo.
- El Programa estuviera dotado con presupuesto específico.
- Se tuviera una memoria del programa ejecutado.

Asimismo, se informaba que la UPV/EHU sería la encargada de la asistencia técnica durante el proceso.

La participación de las áreas/entidades municipales en la realización de este ejercicio tiene un doble objetivo. Por un lado, ir integrando la perspectiva de género en el análisis presupuestario, en un principio de forma parcial, por medio de la reflexión, en torno a una selección de programas. Y en segundo lugar, aprender a ver los programas de gasto desde la perspectiva de género, la cual amplía la visión de la realidad y el horizonte de análisis en el que opera el ayuntamiento, al profundizar en las características de los colectivos que conforman el municipio partiendo del enfoque de género.

## **Protagonistas de la experiencia**

### ***Personas intervinientes en la experiencia piloto***

- Se determinan de cada área participante dos personas técnicas que se encargarán de elaborar el informe final.
- Se concreta el equipo de trabajo de la UPV/EHU para realizar la asistencia técnica de todo el proceso.

Se designa a la Asesora de Igualdad del Área de Mujer y Cooperación al Desarrollo para la dirección de la experiencia

### ***Áreas que intervienen en la experiencia piloto***

Se ofrecieron a participar ocho áreas/sociedades paramunicipales con programas que reunían los requisitos y que se detallan a continuación.

#### ***1. Área de mujer y cooperación al desarrollo***

Titulo del programa: programa de subvenciones.

Desde el año 1995 el Ayto. de Bilbao destina una partida presupuestaria para la Cooperación al Desarrollo, parte de la cual se aplica a la subvención de proyectos de cooperación en países empobrecidos, a través de ONGD. Desde el 2001 existe un reglamento que regula estas ayudas, destinándose a este fin el 70% del presupuesto que el Ayuntamiento dedica a la Cooperación.

## 2. Área de educación, juventud y deporte: dos programas

Título del programa: colonias abiertas de verano.

Programa adscrito a la subárea de Juventud y Deporte:

Este programa “tiene como objetivo ofrecer a l@s niñ@s bilbaín@s<sup>1</sup> una alternativa lúdica para sus vacaciones de verano dentro del municipio”. Ofrece este servicio a niñ@s con una edad comprendida entre 6-12 años, y la participación máxima es de 950 escolares. Se realiza en cuatro colegios públicos de la Villa.

Se especifica en el Pliego de Cláusulas mencionado las características que ha de tener el equipo adjudicatario de la contratación, pidiendo que sea mixto y que presente una memoria de actividades al finalizar el contrato, la cual deberá ser analizada para comprobar si existen diferencias entre niños y niñas, en actividades realizadas y si éstas son recogidas en la memoria.

Título del programa elegido: *udako eskolak*.

Programa adscrito a la subárea de Educación:

El proyecto se orienta al último ciclo de primaria y a estudiantes de ESO. Se desarrolla durante julio y agosto en varios colegios públicos de Bilbao.

## 3. Lanekintza

Título del programa: fase previa y etapa primera del apoyo a nuevas iniciativas empresariales.

Este proyecto está inmerso en el Departamento de sensibilización y apoyo a la creación de empresas.

La primera etapa consiste en la fase de información y asesoramiento inicial. Sería interesante conocer a quienes se acercan a Lanekintza a conseguir información relativa a la creación de proyectos empresariales, en qué sector se sitúan los proyectos que presentan las mujeres y los hombres, si existen diferencias, y qué tipo de asesoramiento inicial se les presta (cuantas personas dan este asesoramiento, que sensibilidad tienen sobre el tema de equidad de género...).

#### *4. Área de salud y consumo*

Título del programa: OMIC, oficina municipal de información al consumidor.

La OMIC es un servicio gratuito que presta el Ayuntamiento, que realiza dos funciones principales.

Por un lado, ofrece información a las personas consumidoras sobre cómo defender sus derechos de consumidor@s y usuari@s en la compra de bienes y en la utilización de servicios. Por otro, realiza tareas de mediación y formación. Las quejas, denuncias y reclamaciones de consumidor@s y usuari@s<sup>2</sup> que recibe, las remite a las entidades u organismos correspondientes. Cuando media, busca soluciones por acuerdo entre las partes. También indicar las direcciones y principales funciones de otros centros públicos o privados relacionados con temas de consumo. En lo relativo a las tareas de educación y formación en materias de consumo, ofrecen circuitos educativos en las escuelas, para lo que contratan a una empresa.

#### *5. Área de urbanismo y medio ambiente*

Título del programa elegido: ayudas a comunidades para eliminación de barreras arquitectónicas.

Analizar los colectivos beneficiarios de las ayudas para la eliminación de barreras arquitectónicas.

#### *6. SURBISA: Sociedad Urbanística de Rehabilitación de Bilbao, SA - Bilboko Berregokipenerako Hirigintza Elkartea S.A.*

Título del programa: creación de un nuevo espacio libre en la plaza Tomás Meabe (casco viejo).

“La creación de esta nueva Plaza, situada en el inicio de las calles Iturribide y Prim, ocupa el espacio libre obtenido tras el derribo de los dos edificios existentes, el antiguo Teatro Gayarre e Iturribide 1. Fue proyectada con la finalidad global de dotar de más espacios libres a este Casco Histórico consolidado por la edificación existente, esponjando el acceso a ambas calles y facilitando el contacto con las nuevas Zonas Verdes de Prim Dolaretxe, sin olvidar la puesta en valor que con estas obras se



conseguía del Museo de Pasos de Semana Santa ubicado en el edificio de interés cultural de la antigua Alhóndiga de Iturribide”.

Sería conveniente insertar este estudio dentro de la política de Surbisa relacionada con los nuevos espacios libres en el casco viejo (ya consolidado) e incluir otras zonas donde se están realizando este tipo de acondicionamientos (mencionar en el informe), para poder sacar así el % de inversión en este tipo de obras.

### *7. Viviendas municipales*

Título del programa: promociones de viviendas: Elorrieta y Miribilla.

El análisis se concentrará en la promoción de viviendas Elorrieta y Miribilla al estar las obras ya finalizadas. La promoción consta de 89 casas adjudicadas en Elorrieta y las 44 de Miribilla. La adjudicación es realizada por Gobierno Vasco, existiendo la lista única de Etxebide. Se acuerda realizar un análisis de demanda y de oferta.

### *8. Área de acción social*

Título del programa elegido: Ayudas de Emergencia Social (AES).

Las Ayudas de Emergencia Social (AES) son prestaciones no periódicas, de naturaleza económica y subvencional, destinadas a personas cuyos recursos resultan insuficientes para hacer frente a los gastos específicos, de carácter ordinario o extraordinario, necesarios para prevenir, evitar o paliar situación de marginación social (art. 28 y ss. de la ley 12/1998 de 22 mayo contra la exclusión social).

## ***Características técnicas mínimas que debe tener el informe resultante del análisis***

### *1. Introducción y contexto*

- Los objetivos principales del área y el contexto en el que se inserta el programa elegido, señalando cómo encaja en el trabajo del departamento y las razones para escogerlo.
- El peso presupuestario del área respecto al presupuesto total del ayuntamiento y el del programa respecto al presupuesto del área.

## *2. Plan de Igualdad*

Esta sección debería recoger qué actividades en relación con el género y la igualdad se han venido realizando en el área/entidad (principalmente, en relación a los dos planes a favor de la igualdad del ayuntamiento, pero no en exclusividad).

## *3. Programa escogido*

Esta sección debería describir:

- El programa concreto de trabajo para este proyecto.
- Si es un programa puntual o periódico.
- Si responde a una necesidad concreta o a una necesidad estructural. La forma en que se ha detectado esa necesidad: desde el equipo técnico del área, por estudios realizados sobre la población de Bilbao, genéricos o específicos.
- Si se ha tenido en cuenta la situación diferencial de mujeres y hombres al analizar la situación de partida y los efectos del programa, así como las potenciales diferencias en las necesidades de ambos colectivos (diferentes usos del servicio ofrecido,..). Específicamente, si se ha planteado atender las necesidades específicas de mujeres y niñas.
- Si se ha tenido en cuenta, además del género, la edad, la procedencia, ubicación, nivel vida, las minusvalías y demás características de los colectivos afectados por la medida/programa o acción.
- Cuál es el ratio de participación de las mujeres/hombres, niñas/niños en el mismo.
- Qué proporción de los fondos se ha asignado a las mujeres y qué proporción a los hombres: Si se considera de interés conocer el coste unitario por sexo de la acción desarrollada, se incluiría su cálculo.

## *4. Análisis de los resultados*

- Análisis de los resultados obtenidos desde una perspectiva de equidad de género, tanto a nivel cualitativo como cuantitativo.

- Las consecuencias e implicaciones de estos resultados en la situación de partida del colectivo beneficiario de forma desagregada por el género.
- Si el área realiza periódicamente evaluaciones de sus programas: el tipo de evaluación realizada respecto a los resultados del programa: cuales son sus elementos principales, las mejoras introducidas a lo largo del tiempo,.. En caso contrario, una evaluación inicial.
- Hasta qué punto ha respondido a un hipotético objetivo implícito de equidad de género.
- No temas señalar las limitaciones y frustraciones del proceso. Esto proporcionará lecciones muy útiles para el futuro.

#### 5. *Acciones/recomendaciones*

Esta sección puede usarse para sugerir mejoras a la hora de distribuir los recursos.

- Las mejoras que incluiríais en el mismo con objeto de obtener unos resultados más acordes al objetivo de equidad de género.
- Se puede sugerir superar carencias detectadas, como por ejemplo, solicitar información más detallada y más rendición de cuentas sobre las subvenciones dadas a terceras organizaciones; si se considera conveniente incorporar la dimensión de género desde el principio del ciclo de desarrollo de las políticas y la necesidad de monitorizar su implementación.

#### 6. *Lecciones*

Esta sección puede describir:

- Los cambios que se deberían introducir en el área/entidad (o podéis sugerir que se hagan).
- Vuestras observaciones sobre lo que es necesario para apoyar este trabajo. Por ejemplo, ampliar o modificar la base de datos, la necesidad de recursos para apoyar el proceso (esto puede incluir recursos financieros y asesoramiento de género).
- Vuestra valoración de esta experiencia y su utilidad para el futuro.

## **CRONOGRAMA: Septiembre 2005 - Junio 2006**

Fase previa: junio 05-sept 05

El Convenio tiene una fase previa a su inicio que consiste en la presentación por parte de las áreas interesadas en participar en el mismo de los programas que consideran cumplen los requisitos para poder ser analizados en el corto plazo (información sobre personas beneficiarias desagregada por sexo y partidas presupuestarias específicas, principalmente), y su presentación al equipo de investigación por medio de reuniones bilaterales, cuando así se considere conveniente.

Fase del proyecto

Septiembre 2005

Las áreas implicadas en este proyecto deberán asignar estas tareas a un equipo formado al menos por dos personas para hacer la propuesta inicial de los proyectos a analizar por las mismas. Se recomienda la elección de dos proyectos por área, sobre los cuales las personas asignadas comenzarán a recopilar información que permita su análisis.

Octubre 2005

A. Constitución de la Comisión de Seguimiento formada por las responsables del Área de la Mujer y Cooperación al Desarrollo, una persona responsable del Área de Hacienda y una representación del equipo investigador de la UPV-EHU.

B. Primera reunión conjunta con las personas responsables de cada una de las áreas que participan en el proyecto para concretar la metodología a seguir en la elaboración del informe sectorial inicial a desarrollar por las áreas/entidades participantes, y su duración temporal estimada. Se analizarán las posibilidades iniciales que ofrecen los programas y se concretarán tanto el marco de análisis como los siguientes pasos del mismo. Es interesante este primer contacto para que las personas de las diferentes áreas puedan conocer los proyectos a ser analizados por el resto, y que puedan compartir inquietudes, dudas y aportaciones desde un principio. Asimismo, se establecerán los cauces de ayuda on-line y telefónica que permitan una comunicación fluida entre las partes.

## Noviembre 2005

Hacia el 18-22 de noviembre los tres primeros apartados del informe sectorial inicial deberían estar elaborados, por lo que nos pondremos en contacto para hacer un seguimiento y poder leer/compartir lo elaborado.

Si se considera conveniente, se realizarán reuniones individuales con aquellas áreas implicadas que requieran más ayuda para poder concretar algún apartado a incluir en el informe, y centrarnos en la problemática específica de los programas a analizar.

## Diciembre 2005

Hacia el 20-22 diciembre: borrador de los tres segundos apartados. Seguimiento para comentar los pasos dados, resultados, y en su caso, dificultades y todo lo que surja en el proceso.

Si todo va según lo previsto, esto supondría la finalización de los informes iniciales relativos al impacto de género de cada uno de los programas analizados.

Se enviará una copia del borrador del informe inicial al equipo asesor para contrastar los contenidos.

## Enero 2006

Segunda quincena: Se realizará un informe conjunto con todos los informes sectoriales que será presentado en la Comisión de Seguimiento para analizar la evolución del proceso, las conclusiones y propuestas recogidas.

En esa reunión se informará y contrastarán las propuestas que permitan mejorar los resultados de los programas para responder de una forma más equilibrada a los objetivos de igualdad de género entre las mujeres y hombres.

Asimismo, se concretará una fecha para realizar una segunda reunión conjunta de las áreas implicadas que permita poner en común las reflexiones que suscitan dentro del área los resultados del análisis.

Se debatirá una propuesta metodológica para presentar los resultados iniciales del análisis al Consejo de Igualdad que se ha formado con colectivos

de mujeres, para contrastar en el mismo el estudio realizado y poder recoger sus aportaciones.

A continuación, se convocará la segunda reunión conjunta de las áreas participantes, con objeto de presentar los resultados iniciales de los informes individuales realizados al grupo. Esta reunión servirá también para aprobar la metodología de presentación de los resultados de los análisis al Consejo de Igualdad.

Febrero 2006

Presentación del Informe Inicial conjunto de las áreas al Consejo de las Mujeres por la Igualdad. En el plazo de quince días, se realizará una segunda reunión para recoger sus preopuestas. A continuación se enviarán las propuestas consensuadas por el Foro a todas las áreas participantes.

Marzo 2006

Una vez remitidas las propuestas a las áreas, éstas analizarán cómo pueden integrarlas en el informe final del área, si como propuestas aceptadas por ésta o como anexo como propuestas del Consejo.

Con los informes finales se elaborará el documento conjunto que incluirá también las propuestas recogidas con las aportaciones surgidas en el Consejo de Igualdad.

Se reunirá por tercera vez el Comité de Seguimiento donde se establecerán los contenidos de la presentación a realizar del proyecto piloto en la Comisión Inter-áreas por la Igualdad Municipal. Se evaluará asimismo la conveniencia de reunir por tercera vez a todas las áreas participantes para presentarles las conclusiones del análisis realizado, en caso de haber cambios significativos.

Abril 2006

Cuarta reunión del Comité de Seguimiento para analizar las aportaciones surgidas en la Comisión Inter-Áreas y la propuesta de acción que de continuidad a esta experiencia piloto. El objetivo sería lograr que a medio plazo el presupuesto del Ayuntamiento en su conjunto sea analizado desde la perspectiva de género, para lo que será presentada una propuesta específica por parte del Comité Investigador de la Universidad del País

Vasco a la luz de los resultados obtenidos hasta la fecha. Además, se analizará la posibilidad de compatibilizar las propuestas con los planes de Emakunde a este respecto de aplicar el análisis de PG a uno/dos ayuntamientos que participan en la plataforma local de PG. Asimismo, se analizarán las posibilidades de integrar al Ayuntamiento de Bilbao a una de las redes europeas de presupuestos de género existente a esa fecha a nivel europeo.

Mayo-Junio 2006

Presentación de la propuesta consensuada en la Comisión Inter-Áreas y en el Consejo de Igualdad para poder comenzar a trabajar en la segunda fase a partir de julio-septiembre 2006.

Este cronograma está sujeto a ajustes en función de la dinámica seguida a lo largo del proceso de análisis, siendo su intención orientativa para calcular la carga de trabajo que implica entrar en una dinámica de estas características, y adecuar los ritmos de trabajo de las áreas y entidades participantes.

## **Conclusiones**

En este apartado queremos incluir todos los aspectos aprendidos en este proceso de implementación de la experiencia piloto así como explicar los primeros pasos que hemos dado para desarrollar una Segunda Fase del proyecto Presupuestos con enfoque de género.

Esta II Fase se diseña sobre la base de experiencias ya realizadas, sobre todo por las desarrolladas por:

1. La Junta de Andalucía, autora de un Informe de Evaluación de Impacto de Género del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2006

2. El Grupo Técnico Local (compuesto por Técnicas de Igualdad de municipios vascos y liderado por Emakunde), que ha participado en la elaboración de una Guía sobre los presupuestos locales con enfoque de género en la Comunidad Autónoma Vasca.

### **Lecciones aprendidas en el proceso de implementación**

1. Establecer compromisos para incorporar estas tareas como contenidos específicos del puesto de trabajo.

Esto se observa porque se percibe esta experiencia piloto como “voluntaria” y no como “obligatoria”.

Efectos de esta “voluntariedad”:

- Se percibe el trabajo a desarrollar como carga de trabajo.
- No se consolida los conocimientos adquiridos en la acción-formación.
- No se crea equipo de trabajo. Al ser voluntario no participa quien no quiere.
- El nivel de respuesta de las áreas varía en función de su “sensibilidad” o “voluntariedad”.
- Se hace necesario un acompañamiento en todo el proceso de análisis y elaboración de informes.

2. Establecer la prioridad de esta actuación dentro de la planificación estratégica del área participante.

- Si la actuación está visible dentro de la planificación diaria del área, los plazos se cumplen.
- La Dirección del Área se encuentra en todo momento informada sobre el proceso de la propia experiencia piloto.
- Sirve como reconocimiento a las personas técnicas participantes ya que el fruto del trabajo, esto son, los resultados del análisis, son informados a todas las personas del área.

3. Visibilizar el presupuesto de gasto municipal que se dirige hacia la promoción de igualdad de mujeres y hombres.

- En la actualidad el presupuesto de gasto que se imputa a la promoción de igualdad sólo es el reflejado por el Área de Mujer y Cooperación al Desarrollo.
- Se conoce que otras áreas municipales, realizan acciones para la promoción de igualdad con asignación de gasto, pero sin el correspondiente reflejo presupuestario a nivel municipal.



- La ciudadanía no obtiene la información precisa sobre el porcentaje de presupuesto imputado a la promoción de igualdad.
- El compromiso municipal para la igualdad de mujeres y hombres sería visible.

#### 4. Necesidad de formación específica en género.

- Es preciso mantener la formación sobre presupuestos con enfoque de género aportando más ejemplos prácticos sobre metodología y procesos.
- Es necesario formar tanto al personal municipal así como a las asociaciones de mujeres, movimiento feminista, ciudadanía en general.

#### 5. Informar al Consejo de las Mujeres de Bilbao por la Igualdad sobre la experiencia piloto.

- Impulsar la participación de mujeres en la propia iniciativa desde el inicio de la misma.
- Visibilizar los intereses y las necesidades de las mujeres en todo el proceso.
- Contar con seguimiento externo llevado a cabo por el Consejo en todo el proceso de implementación de la experiencia piloto.

### ***Presupuestos públicos con enfoque de género***

Un vez realizada la experiencia piloto y con la información obtenida del proceso, se propone realizar la Fase II del proyecto Presupuestos públicos con enfoque de género, teniendo en cuenta las fortalezas y amenazas descritas planteándose estrategias acordes a todas ellas.

#### *Objetivo general*

Incorporar al sistema de gestión presupuestaria del Ayuntamiento de Bilbao una metodología adecuada para analizar, de forma sistemática, la influencia de las medidas políticas y presupuestarias en el aumento o disminución de los niveles de igualdad de mujeres y hombres mediante la aplicación de las siguientes estrategias:

- Analizar el compromiso municipal con la igualdad.
- Incentivar la acción positiva para corregir desequilibrios.
- Aplicar la transversalidad del enfoque de género en la planificación político-económica.

### *Objetivos específicos*

1. Aumentar la participación de las áreas/gabinetes y empresas paramunicipales al proyecto en relación a la experiencia piloto.

2. Aumentar la rentabilidad de las potencialidades que ofrecer OREKA<sup>3</sup> en el proceso de incorporación del enfoque de género en la planificación económica.

3. Aumentar y mejorar la formación específica del personal municipal.

4. Sistematizar una metodología adecuada para la incorporación de la perspectiva de género al sistema de gestión presupuestaria del Ayuntamiento de Bilbao.

### *Objetivos operativos*

1. Incorporar indicadores de género que nos permitan medir el avance por la igualdad de mujeres y hombres al menos en un PEP<sup>4</sup> de sus respectivos presupuestos.

2. Hacer visible el valor del presupuesto como instrumento de expresión de los bienes y servicios diseñados para atender las necesidades de la ciudadanía.

3. Hacer del presupuesto un instrumento de control del logro de los objetivos.

4. Hacer del presupuesto un verdadero instrumento de planificación.

### *Estrategia planteada*

1. Presentación del proyecto a la Dirección de Presupuestos del Área de Economía y Hacienda.

2. Presentación del proyecto en la Comisión Interáreas por la Dirección de Presupuestos del Área de Economía y Hacienda.

3. Presentación del proyecto en la Junta de Gobierno de la Villa Municipal por la concejala Delegada y el equipo técnico del Área de Mujer y Cooperación al Desarrollo y apoyado explícitamente por la concejala de Economía y Hacienda del Ayuntamiento de Bilbao.

4. Presentación del proyecto en el Consejo de las Mujeres de Bilbao por la Igualdad.

5. Incorporación formal de la acción a las normas para la elaboración del Anteproyecto de Presupuestos 2007.

En todos los momentos relacionados con el proceso de incorporación de indicadores de género se contará con la asistencia técnica del Área de Mujer y Cooperación al Desarrollo y la Universidad del País Vasco UPV/EHU, para lo cual se prorrogará el convenio de colaboración suscrito en la anterior fase.

6. Selección de PEPs por parte de las áreas/gabinetes.

7. Diseño de Indicadores de género.

8. Seguimiento de la ejecución a lo largo de los ejercicios 2007.

#### *Metodología propuesta*

1. Selección de PEPs. Requisitos.

1.1. Que tengan relevancia desde el punto de vista de análisis de género.

1.2. Que cuenten con dotación económica de cierta significación.

1.3. Que se incorporen a programas o proyectos que cuenten con datos desagregados o susceptibles de ser desagregados.

1.4. Compromiso de las áreas/gabinetes en los planes de formación.

2. Identificación de los PEPs seleccionados.

#### *Enfoque de género*

2.1. A la hora de incorporar la información requerida en los PEPs, en el apartado Tipología 2 se seleccionaría Enfoque de Género en los siguientes supuestos seleccionados:

- PEPs a los que se les ha hayan diseñado indicadores de género.
- PEPs específicos diseñados por las áreas/gabinetes destinados a financiar acciones positivas previstas en el II plan municipal para la Igualdad de mujeres y hombres.

### 3. Incorporación de indicadores.

3.1. Los indicadores de género se recogerán en la memoria correspondiente al Programa en el que está incorporado el PEP seleccionado.

Esta es la propuesta que se presentó en las diferentes estructuras en estas fechas:

Consejo de las Mujeres de Bilbao por la Igualdad: el 29 de marzo de 2006.

Comisión Interáreas del Ayuntamiento de Bilbao: el 26 de abril de 2006.

Junta de Gobierno de la Villa de Bilbao: el 3 de mayo del 2006.

Falta por presentar la propuesta en la comisión mixta que está prevista se convoque a finales del mes de mayo.

Estamos convencidas de que la propuesta que hemos diseñado es posible dado que la respuesta que estamos recibiendo nos lo confirma.

No obstante disponemos de resultados ya que nos encontramos en la fase preparación y de planificación pero estamos descubriendo muchas alianzas y oportunidades que antes no las habíamos visibilizado.

En otra oportunidad esperamos poder contar los resultados de esta experiencia concreta, pequeña pero de gran impacto tanto para el presupuesto municipal como para la implementación de políticas públicas de igualdad.

## **Notas**

1. Está transcrito tal y como se nos los transmitió desde el Area de Educación, Juventud y Deporte.
2. Idem.
3. Aplicación informática para la elaboración de presupuestos.
4. PEP quiere decir Plan de Estructura de Proyecto.

## **CONCLUSIONS**

Maria de la Fuente  
Laia Ortiz



¿Les desigualtats entre homes i dones existents avui als nostres pobles i ciutats es veuen reduïdes, augmentades o no modificades per la distribució d'ingressos i despeses de les administracions públiques? Aquesta és la pregunta bàsica i comuna que pretenen respondre les anàlisis de gènere dels pressupostos públics, i que esdevé el punt de partida per al disseny de pressupostos amb perspectiva de –o sensibles al– gènere (PG). A més, aquests persegueixen sovint també un augment de l'eficiència i de la transparència de la gestió dels recursos públics. Existeixen iniciatives força diverses que anomenem genèricament PG i que encara són molt incipients, especialment en l'esfera local. Tot i això el present volum n'ha ofert una panoràmica que permet extreure certes conclusions, o si més no alguns eixos per a la futura reflexió i pràctica en l'àmbit local.

En primer lloc, un apropament inicial als PG fa evident que la política econòmica té marca de gènere i es defineix als àmbits supralocals. Els ens locals han de fer polítiques a partir d'un marc on difícilment poden influir. Cal ser conscients de la falsa neutralitat de mesures com la reducció del dèficit públic mitjançant l'increment de les càrregues de treball a les unitats familiars i comunitats, o de l'impacte de les polítiques pressupostàries sobre els usos del temps; així com de la possibilitat d'enfocar des d'un punt e vista de gènere la política econòmica tenint en compte la diversitat de les orientacions d'homes i dones respecte la propietat, els serveis o els impostos. En segon lloc, cal emfasitzar que els PG no poden ser observats com una iniciativa aïllada, sinó que han d'ocupar un lloc central en les polítiques transversals de gènere –que ja s'estan duent a terme a molts ajuntaments– ja que modifiquen una àrea de govern “dura”, i a més condicionen la possibilitat de fer polítiques amb perspectiva de gènere al conjunt de l'administració. Alhora, els PG han d'acomplir certs requisits per ser una política de *mainstreaming* amb autèntica perspectiva de gènere. En tercer lloc, cal destacar que, en el context d'una realitat molt diversa, hi ha certs elements fruit de les experiències existents que ja poden guiar les futures iniciatives de PG, i que també poden situar els reptes per avançar en l'orientació normativa de la concepció dels PG. Un d'aquests reptes, possiblement el més significatiu, és el de donar un rol rellevant a la participació de les dones en la seva implementació. L'element participatiu, combinat

amb un lideratge polític clar, semblen ser elements claus a l'hora d'impulsar i consolidar la implementació dels pressupostos amb perspectiva de gènere.

### **La política econòmica té marca de gènere i es defineix als àmbits supralocals**

És fonamental que en una publicació sobre pressupostos sensibles al gènere existeixi una reflexió sobre economia feminista per tal d'assentar les bases sobre noves perspectives econòmiques que han de regir les polítiques públiques. En l'anàlisi dels pressupostos cal tenir una visió multidisciplinar i posar sobre la taula les perspectives de l'economia, la gestió pública, la sociologia, el dret, etc. La perspectiva feminista posa en qüestió la concepció i l'estudi de l'economia com un compartiment estanc. Aquesta visió, que s'ha vist reforçada en els últims anys des dels àmbits acadèmics, ens presenta el mercat i l'economia com ens independents i autònoms, on els recursos humans, materials i naturals estan disponibles i llestos per al procés productiu.

La crítica que el feminisme ha fet tradicionalment a la doctrina econòmica liberal ha estat fonamentada en el biaix que suposa la invisibilitat d'un conjunt de variables i d'elements necessaris per a sostenir el sistema econòmic actual. La ceguesa que ha tingut en el passat i que actualment continua tenint la teoria econòmica i també la política macroeconòmica, ha fet necessari posar de relleu les conseqüències d'aquesta omisió per a la societat i la discriminació sexista que genera aquesta visió parcial de la realitat. Si ignorem els rols que exerceixen homes i dones a la societat i a l'economia, una política que és aparentment neutra tindrà efectes diferenciats per als uns i les altres. El feminisme, per tant, ens amplia els límits de de la "dimensió econòmica". I és aquesta visió àmplia de l'economia i del treball la que ens permet passar de pressupostos públics a pressupostos amb perspectiva de gènere.

Aquest és el punt de vista que es reflecteix en el capítol de Cristina Carrasco. Carrasco qüestiona el nucli dur de la política econòmica actual ja que aquesta parteix d'una identificació falsa; creixement econòmic no significa més benestar, de la mateixa manera que el benestar no ve



condicionat exclusivament pel consum. Per això es proposa un nou paradigma d'anàlisi fonamentat en els estàndards de vida. La perspectiva dels estàndards de vida posa en un primer pla el fet que les tasques de cura són necessàries per a l'obtenció de benestar. D'aquesta forma, aquestes passen a ser considerades una qüestió social, política i econòmica de primer ordre. Aquest criteri en l'elaboració de la política econòmica es fonamenta en les necessitats humanes de diferent naturalesa, i per tant facilita la implementació de polítiques inclusives i aplicables a la diversitat de col·lectius existents la societat.

Més enllà de la teoria econòmica cal també tenir en compte que els pressupostos públics són el resultat d'assignar a uns ingressos unes prioritats de despesa concretes. En aquest sentit, en una publicació sobre pressupostos cal també incorporar certes reflexions sobre la política fiscal des de la vessant dels ingressos. Els tributs, tal i com explica Paloma de Villota, poden esdevenir un cas de discriminació indirecta encara que no distingeixin entre homes i dones i es presentin com a neutrals. La primera lliçó que es desprèn de la ponència de Villota és en relació a l'Impost sobre la Renda, que és el tribut més important en els ingressos de l'Estat. L'autora demostra que quan el règim no és individual perjudica a un col·lectiu de contribuents respecte un altre en funció del seu estat civil o tipus de família. La tributació conjunta i les diferents variants d'aquesta es fonamenta i a la vegada reforça el model tradicional de família. És a dir: existeix un impacte del sistema impositiu en la reproducció del model "cap de família / mestressa de casa", i a la majoria dels països de la UE existeix, en diferents graus, algun tipus de desincentivació fiscal per a la inserció laboral de les dones casades. En són excepcions Suècia i Finlàndia i en l'altre extrem, Espanya n'és un cas molt accentuat.

Cal assenyalar que el principi d'equitat impositiva suposa que cada persona ha de contribuir segons la seva capacitat econòmica, i que si no s'aplica també dins del nucli familiar es produeix una discriminació d'uns membres respecte els altres (del segon receptor d'ingressos respecte el primer) a través d'una penalització fiscal. Així doncs, a partir de diferents models existents a Europa aquesta autora ha elaborat un índex de

discriminació fiscal que va creixent a mesura que la tributació s'allunya de la estrictament individual. Aquest índex mostra una notable correlació entre la taxa d'activitat de les dones casades i el tipus de fiscalitat aplicat a cada país.

Lògicament, no només la política d'ingressos sinó també la política de despeses tenen un fort impacte en la incorporació de les dones en el mercat laboral. Així ens ho mostra de Villota, qui posa de manifest que el volum de despesa no és l'única variable a tenir en compte sinó que també cal observar el mètode utilitzat en l'assignació. Podem veure que les transferències econòmiques a les famílies o la prestació universal dels serveis per part de l'Estat tenen un impacte diferent en l'evolució de la taxa d'activitat femenina, i que la inexistència d'universalitat de serveis públics augmenta les desigualtats de gènere.

Així doncs es fa evident la importància de les polítiques supramunicipals (tant econòmiques, com socials), per a la concreció de les desigualtats de gènere en l'àmbit local. Aquesta idea és present a la segona part d'aquest volum. Mònica Gelambí ho apunta explícitament quan descriu, per al cas de l'Ajuntament de Gènova, la definició de les prioritats polítiques a partir de l'anàlisi de la inexistència de determinats serveis claus en la igualtat d'oportunitats de competència supramunicipal (com són els serveis per a infants i gent gran).

Si bé el context macroeconòmic i les grans decisions fiscals són el gran punt feble d'uns PG d'àmbit local, des d'aquesta esfera hi ha un considerable marge d'actuació, i fins i tot alguns dels aspectes que s'apunten en els propers apartats poden ser considerats fortaleces de la mateixa. Així s'assenyalava a les conclusions del volum *Repensar les polítiques de gènere des de l'àmbit local* d'aquesta mateixa col·lecció (fruit del seminari CiP 2005), on es diu que tot i que els pressupostos amb perspectiva de gènere i l'avaluació de l'impacte de gènere de les polítiques no han tingut en l'àmbit local un espai pioner per la seva aplicació, val la pena assenyalar com l'esfera local és favorable a determinats requisits per a la seva posada en marxa, com són la participació i la transparència.

## El pressupost a l'entramat de les polítiques públiques transversals de gènere

A les conclusions de *Repensar les polítiques de gènere des de l'àmbit local* s'apuntava que "la transversalitat, en molts casos, s'ha convertit en un mecanisme de coordinació sense una autèntica perspectiva de gènere subjacent". En aquella ocasió s'assenyalaven com a reptes de les polítiques transversals de gènere, (a) un avenç en la noció d'igualtat (per tal que pogués incloure la diversitat), i (b) l'èmfasi de l'esfera privada o domèstica com un espai on es produeixen els aspectes claus de la vida social (com són les relacions de poder, el treball, i l'afecte). Els pressupostos amb perspectiva de gènere quedaven apuntats com un instrument fonamental per a l'assoliment d'unes polítiques locals que poguessin fer front als reptes que hem assenyalat.

Aquell apunt conclusiu es pot considerar el punt de partida d'aquest volum que fa front a l'anàlisi del pes que un mecanisme com el PG pot tenir en l'aplicació de les polítiques transversals de gènere. El PG és un element clau en les polítiques transversals de gènere en qualsevol institució pública, en dos sentits: (1) perquè significa l'adopció de la perspectiva de gènere en una àrea fonamental de les polítiques públiques, considerada sovint "impermeable" (com és economia i hisenda), i (2) perquè possibilita la realització de polítiques transversals en el conjunt d'àrees d'un ens públic. Així ho apunta Emanuela Lombardo, i aborda en el seu capítol la relació entre el *mainstreaming* de gènere, i dos dels seus instruments claus i més ambiciosos: els pressupostos amb perspectiva de gènere, i la creació d'indicadors de gènere per a les polítiques públiques.

L'aportació de Lombardo a aquest volum parteix d'una anàlisi prèvia de les polítiques transversals de gènere. Aquesta autora ha definit la necessitat d'un *mainstreaming* entès a partir de cinc aspectes claus: un canvi en el concepte d'igualtat, més ampli que l'actual; la incorporació de la perspectiva de gènere a l'agenda política principal; la igual participació política, econòmica i social de dones i homes; un canvi en les cultures institucional i organitzativa (en el procés, els mecanismes i els actors); i, en cinquè lloc, una perspectiva transformativa que inclogui la diversitat (i no

només el gènere) i l'empoderament de les dones. Aquests cinc criteris són considerats aplicables als pressupostos, entesos com una àrea concreta de la gestió local.

L'avaluació de l'impacte de gènere i els pressupostos amb perspectiva de gènere són mecanismes que tenen molt en comú. Tots dos pretenen fer visible si les polítiques dutes a terme per les administracions, i aparentment neutrals, sostenen (o no) els rols de gènere i penalitzalitzen les dones en l'exercici dels drets individuals, socials i econòmics que aquestes administracions els haurien de garantir. Aquests mecanismes ofereixen l'oportunitat d'una nova mirada a la diversitat i a les necessitats i els treballs de l'esfera privada. Tots dos permeten reenfocar l'actuació de les administracions vers la societat de forma no androcèntrica. Lombardo, però, examina amb cura l'encaix de les dues polítiques en el marc d'unes polítiques de *mainstreaming* transversal. En aquest sentit, identifica cinc punts per a realitzar una avaluació de l'impacte de gènere de la política pressupostària: la realització d'un diagnòstic social previ; la previsió dels impactes diferencials sobre homes i dones *ex-ante*, la contribució a l'eliminació de les jerarquies de gènere en tots els àmbits; l'impacte sobre l'accés als recursos i a les normes de gènere, i en cinquè lloc, la promoció de la igualtat de gènere i l'autonomia de les dones.

Com ja s'ha assenyalat, la qüestió es pot abordar des d'una segona perspectiva, considerant el pressupost com una eina que millora l'estratègia del *mainstreaming* de gènere en tant que és l'instrument bàsic per a l'assignació de recursos i l'establiment de prioritats per a totes les àrees polítiques i, per tant, pot modificar la norma androcèntrica que regula l'assignació de valors sobre les contribucions de dones i homes i la distribució de recursos que se'n deriva. Des d'aquest segon punt de vista, un PG pot servir per potenciar el *mainstreaming* en el doble sentit que té i que Lombardo emfasitza, de transversalitat, i d'influència en la corrent política principal. La conclusió, doncs, no pot ser tan optimista com s'apuntava en el volum CiP de l'any 2005 sinó que és més exigent. De la mateixa forma que les polítiques transversals (enteses com un instrument altament tecnificat), corren el risc de perdre l'orientació política i esdevenir un mer mecanisme de coordinació, els PG, si bé poden enfortir el compromís

amb el *mainstreaming*, també han d'evitar aquest mateix risc de tecnocratització i buidat de continguts. La reflexió de Lombardo, així com la que es desprèn dels capítols de la segona part d'aquest volum, apunten als PG no tant com la solució segura en favor d'un *mainstreaming* amb autèntic contingut transformador, sinó com un mecanisme que pot contribuir a legitimar i reforçar el *mainstreaming* de gènere si s'implementa seguint els cinc criteris resumits anteriorment.

### **La realitat dels PG locals, marcada per la diversitat**

Tal i com s'apunta a diversos capítols d'aquest volum, les experiències pioneres (i que han esdevinguts referents en la definició de models) de pressupostos de gènere han estat, majoritàriament, de nivell estatal i en bona part d'àmbit anglosaxó.

Si bé les metodologies són prou diverses, el capítol de Yolanda Jubeto sintetitza tres grans models o propostes de referència dels PG, que, a parer de l'autora, poden ser integrats a partir de les necessitats concretes de cada cas. Aquests models són el sudafricà, l'australià i la proposta de Diane Elson, una autora de referència obligatòria en qualsevol reflexió sobre els PG. Segons Elson, hi ha tres nivells per a l'anàlisi de gènere dels pressupostos. En primer lloc cal analitzar l'estratègia macroeconòmica, tal i com ja s'ha apuntat a la primera part d'aquest capítol conclusiu. En segon lloc cal abordar la política d'ingressos i despeses de l'administració a estudiar. En aquest nivell (especialment pel que fa a les despeses), els ens locals tenen un ampli espai d'autonomia de decisió. Jubeto ens assenyala com, en aquest nivell, es poden distingir tres tipus de despeses (segons l'anomenat model australià): les destinades a la igualtat en el propi sector públic, les despeses adreçades a les dones i la resta de la despesa pública. Per als dos darrers, l'anomenada proposta sudafricana preveu adoptar una perspectiva de gènere amb cinc passes. En primer lloc, una anàlisi de la situació social de la població; en segon lloc, una valoració de les polítiques públiques prèviament existent; en tercer lloc, les despeses pressupostades per als programes; en quart lloc, una anàlisi de l'ús dels serveis i recursos públics i, finalment, una anàlisi de l'impacte en la societat de les polítiques.

Les passes quarta i cinquena de la proposta sudafricana podríem ubicar-les en el tercer nivell segons la categorització d'Elson, "l'eficiència en la prestació dels serveis" (si bé Jubeto no ho fa explícitament). Elson proposa un seguit d'instruments per a analitzar-la: són l'avaluació de les necessitats; les anàlisis dels indicadors de qualitat del servei; l'avaluació de les persones beneficiàries; l'avaluació dels costos invisibles; l'avaluació dels beneficis de la igualtat d'oportunitats en la prestació dels serveis; l'anàlisi de la política de subcontractació del sector públic i l'informe de l'estat del pressupost amb consciència de gènere.

En conjunt veiem una gran diversitat d'àmbits i mecanismes d'anàlisi que poden ser aplicats de forma parcial. De fet, i Jubeto així ho apunta, hi ha més de 40 experiències arreu del món de diferents àmbits institucionals, amb diversa extensió de l'anàlisi (des de programes específics fins al conjunt del pressupost), que abasten diferents fases del cicle pressupostari, i on els agents impulsors poden haver estat de dins o de fora de les mateixes administracions.

En passar d'aquesta visió panoràmica a una perspectiva local, veiem que, pel que fa a les experiències efectivament dutes a terme, aquesta és encara insuficient. Les propostes d'àmbit local encara es poden considerar iniciatives en molts casos experimentals, i que no han estat implementades durant un temps suficient com per avaluar-ne efectes a mig termini. Yolanda Jubeto, en el seu repàs dels diversos models i pràctiques de PG assenyala com experiències locals pioneres, les dutes a terme als països nòrdics, a Itàlia (d'on aquest volum recull l'experiència de Gènova, analitzada per Mònica Gelambí), i a algunes ciutats centreuropees (com Berlín, objecte del primer capítol del present volum). Cal destacar l'escassetat d'experiències al nostre país, així com la inexistència d'una xarxa que seria molt útil per a l'intercanvi de bones pràctiques i la posta en comú de coneixements<sup>1</sup>. En qualsevol cas, els ens no estatals que han dissenyat anàlisis de pressupostos amb perspectiva de gènere ho han fet, com en la resta de casos, de forma molt diversa, tant pel que fa a la seva metodologia, com pel seu abast, i els agents implicats. Aquesta diversitat, a més de tenir un origen conjuntural, podria tenir, també, una explicació estructural, ja que els nivells de descentralització són molt diversos i les administracions locals són les més

adaptables a les particularitats dels processos socials dels municipis. Des d'aquest punt de vista, aquesta diversitat pot ser vista com una limitació alhora que com una potencialitat.

El present volum recull l'anàlisi de tres experiències no estatals, a la ciutat de Gènova, a la ciutat de Bilbao i a la Comunitat Autònoma d'Andalusia, i també presenta una reflexió sobre els PG de Berlín (corresponent a la conferència inaugural del seminari). De les experiències analitzades en la segona part d'aquest volum en podem extreure algunes lliçons apreses en el decurs d'aquestes iniciatives, i que poden ser d'utilitat per a la posta en marxa, a nivell local, de PG.

D'una banda val la pena destacar el paraigua europeu pel que fa a aquest tipus d'iniciatives. Tant alguns textos normatius d'aquest àmbit, com la Carta Europea de la Ciutat –que defineix els principals àmbits que han de quedar afectats–, com la possibilitat de suport econòmic mitjançant els fons socials, situen les institucions europees com un bon marc per a iniciatives d'aquest caire. Aquests recursos apareixen clarament anomenats per al cas de Gènova, analitzat per Gelambí.

En segon lloc, un requisit important és la visibilització de les diferències i també de les desigualtats de gènere per als mateixos responsables polítics/ques o tècniques de les polítiques locals. En aquest sentit, la tasca de la segregació per sexe de tota la informació estadística disponible (tant pel que fa a la realitat sociològica local, com pel que fa a l'ús dels serveis i recursos municipals) és un primer pas, que si bé no modifica, en si, la distribució de la despesa, permet desmuntar l'anomenada "falsa neutralitat de gènere" de les polítiques públiques. Lobato afirma que un dels requisits d'èxit en el procés és fer una bona difusió de l'informe d'avaluació dels pressupostos i en aquest sentit l'experiència andalusa inclou la publicació de l'esmentat informe.

En tercer lloc, les experiències, especialment l'andalusa i la de Bilbao, reflecteixen la necessitat d'involucrar més d'una àrea en el lideratge d'aquestes experiències. Amaia Domingo destaca aquest element com un instrument necessari per a garantir l'eficàcia del procés. Lobato apunta també l'element de la progressivitat en la implantació dels processos per

assegurar les complicitats dels responsables de cada àrea i per tant que es pugui permeabilitzar en l'estructura administrativa paulatinament i garantir una aplicació continuada dels PG.

En quart lloc, els PG representen una oportunitat per introduir els debats de gènere dins del conjunt de l'ajuntament (aquest element es destacat tant per Gelambí, com per Domingo i Lobato). Aquest impacte, si bé pot semblar modest, és clau en la pràctica de les polítiques locals, on cada canvi d'una inèrcia administrativa o política representa un gran esforç. La iniciativa dels pressupostos pot obrir portes, i aplanar el terreny en la implementació d'altres iniciatives de *mainstreaming*.

En cinquè lloc, en un àmbit supralocal, les sessions del Seminari CIP així com el relat de les diverses experiències apunten la necessitat de la creació d'una xarxa d'informació i difusió de bones pràctiques en aquest àmbit.

D'altra banda, el text de Yolanda Jubeto, apunta 11 reptes generals per a l'èxit d'un PG, que són aplicables a l'àmbit local: la necessitat d'analitzar el pressupost en el seu conjunt amb aquest enfocament; necessitat d'analitzar els plans econòmics a mig termini des d'un punt de vista de gènere; la necessitat de quantificar l'impacte dels pressupostos en la càrrega de treball reproductiu; la de seguir elaborant indicadors de gènere; la de la coordinació efectiva dels programes amb unes directius clares per a tots els departaments; la participació de les dones a tots els nivells de l'administració pública; els criteris de gènere en els contractes que l'administració pública realitza amb el sector privat; la formació i la sensibilització del personal, especialment el del departament d'economia i hisenda; la necessitat que la societat civil tingui autèntics canals de participació i co-decisió; la necessitat de la continuïtat en el temps d'aquestes iniciatives; la necessitat que aquestes iniciatives siguin impulsades des de diverses instàncies, com element clau per a la seva implementació.

Als onze punts assenyalats per Jubeto, podem afegir un dotzè repte, que Gelambí apunta i que és generalitzable: "L'elaboració del pressupost de gènere busca convertir una experiència extraordinària en una experiència ordinària. Això no ha estat així en el cas de Gènova, ja que els pressupostos



amb perspectiva de gènere no s'han repetit, tot i que sí s'ha incorporat la perspectiva de gènere en altres planificacions de l'ajuntament”.

### **Pressupostos sensibles al gènere i participació: un debat obert**

Tal i com hem vist, els PG poden afrontar reptes de diversos tipus i dimensions. Val la pena detenir-se en la vinculació entre qualitat democràtica i pressupostos amb perspectiva de gènere. Tal com diu Yolanda Jubeto, en alguns casos els PG (és el cas de Sudàfrica) són mecanismes que inclouen objectius com la transparència en l'actuació del govern, contra la corrupció, o l'impuls de la participació de la societat civil en els processos de presa de decisió de les polítiques. En aquest sentit, el fet que algunes de les experiències internacionals hagin estat dutes a terme en períodes de transició cap a la democràcia (i hagin estat associades a processos de descentralització), és considerat per diverses autores com una oportunitat per a la realització de propostes com la dels PG amb aquest contingut democratitzador. El context dels governs locals a Europa és, però, ben diferent. Les estructures locals estan fortament consolidades i les iniciatives de transformació de les mateixes topen inèrcies d'ordre polític i tècnico-administratiu.

En els diversos capítols d'aquest volum es posa en evidència el caire de “creatiu” que té el disseny d'un procés de PG. Aquestes polítiques poden suposar l'inici d'una forma radicalment nova d'entendre les polítiques públiques, amb un doble repte; en primer lloc, pel que fa als seus continguts: ja que es creuen àmbits de coneixement diferent i es canvien les prioritats de l'agenda política; i en segon lloc, perquè s'ha de produir un canvi de tipus organitzatiu i formal, donat que la metodologia qüestiona la lògica de compartiments estancs, actualment hegemònica a les administracions. Val a dir que una de les qüestions que van sorgir en el debat del primer seminari CiP és la necessitat que en el procés de PG hi participin un gran nombre de persones del Govern, especialment les que tenen més poder de decisió i d'influència, de manera que es pugui impulsar amb més força i de manera global i duradora les polítiques en favor de l'equitat entre homes i dones. En aquest mateix seminari es va posar de manifest però, la necessitat d'anar més enllà en la incorporació d'actors/res a aquest procés.

Especialment els articles de Jubeto i Lombardo assenyalen la necessitat de la participació social en els PG. L'element participatiu pot ser incorporat o omès en el disseny de pressupostos amb perspectiva de gènere, però Jubeto constata que els PG tenen un potencial efecte virtuós en l'impuls de la democràcia, reforcen la transparència en la gestió pública i l'"*accountability*" en el procés polític. A més, Lombardo assenyala, com un dels criteris per a l'èxit dels PG, l'empoderament de les dones que pot desencadenar aquest procés. La introducció de la perspectiva de gènere en les necessitats i demandes socials no es pot realitzar des d'un punt de vista tècnic, especialment tenint en compte que ha d'obrir-se a la diversitat present en el propi col·lectiu "dona". La veu de les dones, i el seu empoderament, han de permetre que el pressupost (així com les altres polítiques públiques) inclogui la perspectiva de gènere i de la diversitat, constituint una política de *mainstreaming* amb enfoc de "canvi d'agenda".

Per això creiem que en aquesta publicació no podem deixar de fer esment a la relació entre pressupostos participatius i els pressupostos amb perspectiva de gènere. Partint que són conceptes diferents i no tenen perquè confluir, el cert és que són processos que actualment s'estan implementant cada vegada més en l'àmbit local i que tenen un abast transformador (en el doble sentit que apuntàvem). Per tant podem dir que és rellevant la pregunta sobre com poden influir-se i complementar-se. Aquest tipus de reflexió s'emmarcaria en les implicacions que tenen els processos participatius en les polítiques de gènere. Val a dir que, de les experiències de processos participatius en l'àmbit local, es pot extreure un element que sí podria apropar-nos als PG. Quan la comunitat assigna prioritats de despesa s'acostuma a triar polítiques socials (educació, sanitat, serveis socials) per damunt d'altres i des d'aquest punt de vista es reforcen aquelles polítiques vinculades més directament al benestar de les persones, les que milloren els estàndards de vida d'homes i dones.

Tot i això, cal dir que els pressupostos participatius no tenen perquè incloure la perspectiva de gènere. Es basen en la participació de la societat, de la comunitat, i aquesta no és neutral. Si estem d'acord en què vivim en una societat patriarcal, un procés participatiu que ignori aquest fet pot reproduir els mateixos biaixos androcèntrics que són presents, també,

en el sí de l'administració. A l'hora d'analitzar qui té veu en els processos participatius i com caldrà evitar reproduir les desigualtats socials entre homes i dones, i l'administració haurà de vetllar per a garantir que les dones hi siguin presents. Aquest és un dels reptes que presenten els pressupostos participatius: garantir processos realment democràtics on es produeixi un empoderament de les ciutadanes i existeixi una igualtat real. Una possible solució és aplicar mesures d'acció positiva i garantir la presència de les dones i també del moviment de dones d'aquella comunitat.

De forma inversa, els PG poden incorporar processos participatius. Per assolir els objectius apuntats per Lombardo, és necessària l'articulació de mecanismes de participació, i al nostre país la ja significativa existència d'una gran diversitat de metodologies participatives pot esdevenir un recurs que no ha de ser menystingut per les persones compromeses amb un PG, i en general amb un *mainstreaming* no tecnocràtic. El fet de dur a terme PG incloent elements de participació de la ciutadania, contribueix fermament a transmetre (també més enllà de la pròpia administració) la importància d'incorporar el gènere en les polítiques públiques ja que els PG permeten fer visibles les desigualtats existents i els impactes per a unes i els altres. Possiblement, un *mainstreaming* de canvi d'agenda, amb autèntic contingut de gènere i inclusiu de la diversitat, requereix un canvi en la cultura institucional, incloent el conjunt del procés polític, els seus mecanismes, i, lògicament, els seus actors/res protagonistes.

### Nota

1. Tal com sí que passa a altres països. En aquest sentit, es poden visitar per internet diverses iniciatives com [www.genderbudget.it](http://www.genderbudget.it) o [www.wbg.org.uk](http://www.wbg.org.uk), realitzades a altres països de la UE.