

Presupuestos con perspectiva de género en los países escandinavos: obstáculos, resultados y oportunidades¹

Catharina Schmitz
Directora de Proyectos, Presupuestación con Perspectiva de Género
Consejo de Ministros Nórdico

ÍNDICE

Presupuestación con perspectiva de género en los Países Nórdicos

1. La cooperación nórdica.
2. Características comunes de los países nórdicos.
3. Presupuestación con perspectiva de género.
4. Análisis del caso sueco.
5. Ejemplos de instrumentos.
6. Lecciones aprendidas
7. Obstáculos y retos

La cooperación nórdica: El Consejo Nórdico de Ministros

La cooperación nórdica es uno de los ejemplos más antiguos de cooperación global del mundo. La cooperación nórdica está formada por Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega, Suecia, Groënlandia, las Islas Faroë y Aland. Constituye el foro de cooperación de las Administraciones nórdicas para promover la solidaridad y amistad de los países vecinos, así como los intereses nórdicos.

¹ Publicado en María Pazos-Morán (ed): *Política fiscal y género*. Instituto de Estudios Fiscales, 2005.

1. La cooperación nórdica

Al firmar el documento final de la Conferencia Mundial sobre las mujeres celebrada en Pekin en 1995, los países nórdicos se comprometieron a integrar la perspectiva de género en todas las decisiones políticas (transversalidad). Ello también incluye a los presupuestos nacionales que tienen un papel clave en la fijación de las prioridades políticas. Un presupuesto público, que esté bien elaborado, sea consecuente, bien pensado y en línea con la perspectiva de género tiene un papel crucial para garantizar un desarrollo potenciador de las sociedades igualitarias en los países nórdicos.

Durante el periodo 2004-2006, el Consejo de Ministros nórdico aplicará un programa conjunto con la participación de todos los países nórdicos. El propósito de este proyecto es:

- Establecer la cooperación entre Ministerios de Hacienda y otros agentes relevantes respecto a los métodos de evaluación de la igualdad de género en la política económica;
- Coordinar y guiar las actividades de los países nórdicos;
- Desarrollar los métodos y modelos para la introducción de la perspectiva de género y de igualdad en los presupuestos del sector público a nivel nacional;
- Comunicar las experiencias que contribuyen a producir efectos sinérgicos;
- Identificar las necesidades para el desarrollo continuado de los métodos y de la investigación; y,
- Presentar las experiencias integradoras de la perspectiva de género en el proceso presupuestario a nivel nacional y en los presupuestos públicos nacionales.

Los tres elementos principales del proyecto son:

1. La cooperación e intercambio de experiencias entre los países nórdicos;
2. La cooperación y coordinación con los otros agentes y,
3. El desarrollo metodológico.

El proyecto se basará en la definición del Consejo de Europa de presupuestación con perspectiva de género (PPG).

”La presupuestación con perspectiva de género es una aplicación del mainstreaming (transversalidad) en los procesos presupuestarios. Significa una evaluación de los presupuestos de género, incorporando la citada perspectiva en todos los niveles del proceso presupuestario y reestructurando los ingresos y los gastos públicos para promover la igualdad de género.”

El objetivo a largo plazo es integrar la perspectiva de género e igualdad en los procesos presupuestarios y en los presupuestos nacionales de acuerdo con las plataformas de género y objetivos políticos respectivos de cada país.

Un(a) director(a) de proyectos nórdicos gestionará este proyecto y será asesorado/a por un grupo *ad hoc* constituido por dos representantes de cada país miembro –uno del Ministerio de Hacienda y otro del sector de la igualdad. Los cinco países gestionarán por separado sus proyectos piloto, como base para el desarrollo de los métodos e intercambio de experiencias.

El informe final contendrá el resumen de las experiencias obtenidas del proyecto y la presentación de los proyectos piloto. También incluirá los métodos y modelos desarrollados, así como las conclusiones y recomendaciones para seguir trabajando.

Proyectos piloto para desarrollar métodos adaptables a los procesos de la administración pública

La base para el desarrollo metodológico está constituida por los proyectos piloto nacionales. Los proyectos se centrarán en analizar la asignación de recursos desde la perspectiva de género y en considerar la perspectiva de género e igualdad en el presupuesto nacional.

Proyectos piloto

Dinamarca: Análisis con perspectiva de género del programa de la asistencia a la tercera edad, Ministerio de Asuntos Sociales

Finlandia: Análisis con perspectiva de género de todo el presupuesto del Ministerio de Sanidad y Asuntos Sociales

Islandia: Análisis desde la perspectiva de género del programa de prestaciones de invalidez, Ministerio de Asuntos Sociales

Noruega: Anexo de la Ley de Presupuestos: Distribución de recursos financieros entre hombres y mujeres

Suecia: Anexo de la Ley de Presupuestos: Distribución de recursos financieros entre hombres y mujeres.
Integración de la perspectiva de género en el proceso presupuestario para las 45 áreas de las políticas públicas al introducir el análisis desde dicha perspectiva y fijar objetivos e indicadores de igualdad de género en todas las áreas políticas.

El proyecto presentará un informe a finales del año 2006. En ese año también se organizará una conferencia internacional. En la actualidad, se puede acceder al proyecto a través de la página web del Consejo de Ministros nórdico, www.norden.org/gender.

2. Características comunes de los países nórdicos

La senda hacia la igualdad de género se inició en los años 70 y tuvo su origen en dos hechos: la incorporación masiva de la mujer al mercado de trabajo y la introducción de la asistencia de día (incluidas las guarderías económicamente asequibles) para toda la población.

Otros rasgos comunes que constituyen la base para la presente igualdad relativa de géneros en los países nórdicos son:

- Un aumento del componente femenino en la mano de obra. Actualmente la tasa de actividad femenina es del 75%.

- Un incremento de la participación masculina en el cuidado de los hijos producido fundamentalmente por el permiso parental concedido tanto al padre como a la madre, por el permiso para que los padres puedan atender a sus niños en caso de enfermedad, y por una mayor aceptación por parte de la sociedad y de los empleadores de la responsabilidad masculina en el cuidado de los hijos.
- Un sistema tributario basado en el individuo y no en la unidad familiar.
- Unas buenas infraestructuras en guarderías – todos los niños tienen derecho a una guardería económicamente asequible.
- Un “Sistema de Transferencias” que iguala a hombres y mujeres hasta cierto punto.
- Unas prestaciones basadas en la renta salarial; unas prestaciones de desempleo, unas pensiones y unas prestaciones de enfermedad.

Dichas características constituyen algunas de las causas de la igualdad relativa de género en los países nórdicos.

La igualdad de género también significa e implica “independencia” económica. Los hombres y las mujeres deben ser capaces de mantenerse sin depender ni necesitar el apoyo financiero de nadie.

3. Presupuestación con perspectiva de género en el contexto nórdico

Analizar los ingresos y gastos públicos con perspectiva de género permite explicar cómo las decisiones públicas afectan a la vida diaria de hombres y mujeres. También da razón de cómo las asignaciones y políticas presupuestarias aumentan o disminuyen la igualdad de género. Esta información aportada a los políticos, funcionarios públicos e investigadores les permitirá diseñar y dirigir mejor los objetivos de igualdad fijados.

La experiencia internacional demuestra que el análisis con perspectiva de género facilita la formulación de las políticas y estrategias, la asignación de recursos que mejor satisfacen las necesidades de hombres y mujeres como ciudadanos y beneficiarios. Esta información aporta asimismo un input a la gestión que aumenta el éxito de estas políticas. Dicha información también es el pilar de una buena administración por medio de:

- un aumento de la eficiencia económica. El análisis con perspectiva de género conducirá a un uso más efectivo de los recursos financieros y a una mayor calidad de los programas; y
- unos mejores servicios a los ciudadanos considerados como clientes.

El desarrollo de la presupuestación “con perspectiva de género” en Escandinavia se centra actualmente en cuatro áreas:

- 1) El análisis con perspectiva de género como parte del proceso de planificación en todas las áreas políticas-Desarrollo de objetivos e indicadores específicos de género. El proceso puede describirse de la siguiente forma:

Análisis de la igualdad de género



Examen de objetivos existentes e indicadores



Formulación de mejores objetivos e indicadores, incluyéndose la asignación de los recursos financieros



Seguimiento y evaluación del rendimiento, incluyéndose la distribución real de los medios entre los diferentes grupos de hombres y mujeres



... y comenzando todo de nuevo.

- 2) La especial atención a las áreas de mayor importancia para la consecución de la independencia económica de las mujeres.

Esto significa que el análisis con perspectiva de género se centra específicamente en áreas tales como el mercado laboral, la tributación, el sistema de pensiones, los sistemas de seguridad social y el cuidado de los niños.

- 3) La perspectiva de género en la política económica, en el análisis económico y en las previsiones.
- Análisis macroeconómico; previsiones de PNB, de inflación y de paro.
 - Política económica: techo de gasto, objetivos de superávit.
 - Política fiscal
 - Proyectos de Ley Tributaria y Ley de Presupuestos.

Los comentarios o el análisis del impacto de estas previsiones o escenarios futuros pueden considerarse parte de estas previsiones. ¿Quiénes serán los más afectados positiva o negativamente? ¿Cuáles son los grupos más vulnerables?

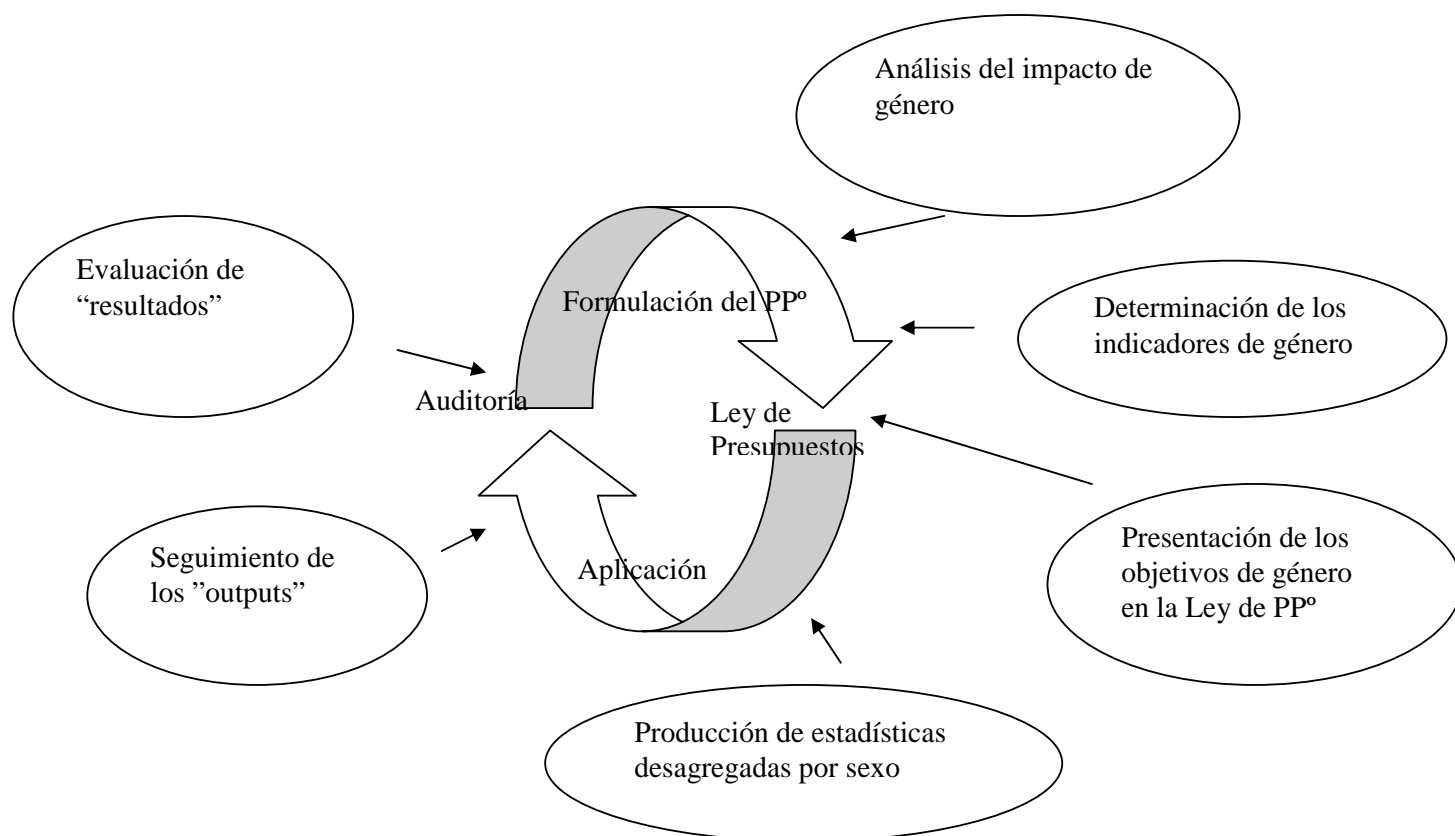
- 4) La perspectiva de género en los modelos económicos, en las medidas de resultados y en las del bienestar.

Estos modelos y medidas han de desarrollarse más para poder incorporar la perspectiva de igualdad de los géneros.

Los dos últimos objetivos están sólo en fase de discusión. A continuación, se presenta una lista de iniciativas que se empiezan a aplicar:

- Suecia: Integración de la perspectiva de género en el proceso presupuestario para las 45 áreas de las políticas públicas.
- Suecia: Anexo a la Ley de Presupuestos sobre distribución de recursos entre hombres y mujeres (2005) con especial énfasis en las consecuencias económicas de la paternidad y maternidad.
- Noruega: Anexo a la Ley de Presupuestos sobre distribución de recursos entre hombres y mujeres (2006).
- En todos los países: Elaboración de estadísticas públicas desagregadas por sexo.

Impacto de la integración de la perspectiva de género en el proceso presupuestario



4. El análisis del caso sueco

El Gobierno sueco se ha comprometido a incorporar la perspectiva de género en el proceso presupuestario. A continuación se ofrece una descripción del modo en que el proceso está siendo implementado. Éste se inició en el año 2003 con tres proyectos piloto en los sectores del transporte, desarrollo regional y asuntos sociales. El objetivo global de esta legislatura es acometer el análisis de la igualdad de género de todas las áreas de las políticas públicas incluyéndose en él la definición de objetivos e indicadores de resultados.

El objetivo global de la política de igualdad de género en Suecia es conseguir una sociedad en la que hombres y mujeres tengan las mismas oportunidades, derechos y responsabilidades en todos los ámbitos vitales (en todos los aspectos de su vida). Para conseguir esto, han de tratarse los distintos puntos:

- Distribución igualitaria del poder y de la influencia entre hombres y mujeres.
- Las mismas oportunidades de lograr la independencia económica para hombres y mujeres.
- Iguales oportunidades y condiciones respecto al empleo.
- Igual acceso a la educación y a la formación, así como a las oportunidades para desarrollar los intereses y aptitudes personales.
- Responsabilidad compartida de los niños y del hogar.
- Eliminación de la violencia de género.

El Plan Nacional para la Igualdad de Género fue presentado en el Parlamento en junio de 2003. Es en sí mismo un ejemplo de la transversalidad – se manifiesta claramente la responsabilidad de cada política respecto a los objetivos y resultados (o su ausencia).....

Se ha definido para el periodo 2004-2009 un plan de aplicación de la transversalidad a las administraciones públicas que fue adoptado por el Gobierno en abril de 2004. Se ha puesto el énfasis en los procesos de toma de decisiones en las administraciones públicas, con una especial atención al proceso presupuestario estatal. Deben desarrollarse indicadores para medir el rendimiento anual de cada Ministerio. Además, deben llevarse a cabo evaluaciones externas cada dos años.

Las medidas de aplicación son las siguientes:

- Nombramiento de coordinadores de igualdad de género estratégicamente situados.
- Creación de una organización para la coordinación en todos los Ministerios.
- Amplio programa de formación para la Unidad de Igualdad de Género.
- Amplio programa de formación para los coordinadores de género.
- Formación continua y apoyo a los funcionarios implicados en el análisis de género y formulación de objetivos e indicadores.
- Presentación de resultados al Parlamento, prevista en 2006, con motivo de la cual se pondrán de relieve los logros conseguidos en cada una de las áreas de las políticas públicas.

Se ha subrayado la responsabilidad administrativa y política identificando claramente a cada Ministro/Ministra como responsable de la igualdad de género dentro de los campos políticos que le competen. Uno de ellos ha sido la responsabilidad específica de la coordinación de las políticas de igualdad de género haciendo avanzar los trabajos y realizando el seguimiento a nivel agregado. En este cometido, la Unidad para la Igualdad de Género presta apoyo al Ministro/a la Ministra de la Igualdad de Género en su trabajo y también asesora a las demás Unidades en los diferentes Departamentos de la Administración. Se han nombrado expertos/as en materia de igualdad de género en los condados en cada una de las juntas administrativas de éstos. El/la ombudsman para la igualdad de oportunidades tiene un cometido especial en la salvaguarda del cumplimiento de la ley y de las reglamentaciones.

En Suecia, 230 agencias informan a la Administración de la marcha del trabajo descrito en pos de la igualdad de género.

5. Instrumentos y productos útiles

Infra ofrecemos dos iniciativas interesantes: la primera es un cuadro instrumental relativo al género y la segunda es un anexo a la Ley de Presupuestos.

Dinamarca: creación de una página web de la transversalidad y el análisis desde la perspectiva de género en el Ministerio de Asuntos Sociales. Dicha página contiene teoría de género, instrumentos, ejemplos, etc.



Esta página es www.lige.dk

Suecia: Anexo 4 de la Ley de Presupuestos para los años 2004 y 2005: Distribución de los recursos económicos entre hombres y mujeres.

Prop. 2004/05:1



En estos dos últimos años, Suecia ha elaborado un anexo a la Ley de Presupuestos con un especial énfasis en la distribución de recursos económicos entre hombres y mujeres. El objetivo es destacar y mostrar la situación real de hombres y mujeres en los grupos de edades comprendidos entre los 20 y los 64 años. El resultado constituye un ejemplo muy interesante de cómo se pueden presentar los temas de género integrados en la Ley de Presupuestos.

Las cifras se refieren a las rentas salariales, las rentas de trabajo por cuenta propia, las subvenciones de la seguridad social y prestaciones de desempleo, así como a las rentas del capital. Todos los datos están desagregados en función del sexo (hombres/mujeres) para los diferentes grupos de edades y estado civil.

Se refieren a: horas trabajadas remuneradas/no remuneradas, trabajo en la asistencia de niños/enfermos/mayores, salarios y otros ingresos, subvenciones de la seguridad social y ayudas por hijos, prestaciones de desempleo, tributación y renta disponible personal.

La edición de 2005 se centra en especial en las consecuencias económicas de la paternidad/maternidad para ambos progenitores.

Esta información se puede encontrar en www.regeringen.se/content/1/c6/02/97/44/ea42b0c2.pdf

6. Las lecciones aprendidas

No es fácil integrar la perspectiva de género en el proceso presupuestario. La experiencia de los países nórdicos demuestra que es necesario un programa de formación global. Este último debe ser diseñado a la medida de las necesidades de los funcionarios de los distintos niveles, dando una formación específica en línea con sus funciones y responsabilidades a gestores, funcionarios, coordinadores de presupuestos, etc.....

Hemos visto también que el análisis con perspectiva de género no lo puede acometer nadie que carezca de un profundo conocimiento de este campo en particular. Ello implica que los funcionarios de sanidad, agricultura, medio ambiente, etc. han de recibir una formación en la metodología del análisis con perspectiva de género. También necesitarán la ayuda y el apoyo de los expertos en materia de género con conocimientos específicos en el ámbito de las distintas políticas. Esto significa que el análisis de género debe realizarse sirviéndose tanto de la competencia sectorial como de la de género.

Los expertos de género de la administración pasarán a asumir un nuevo papel sobre todo como consultores internos de estos campos de las políticas públicas. Su papel de expertos generales no se requerirá de la misma forma que antes. Por el contrario, ellos tendrán que trabajar con los especialistas en cada uno de los campos y apoyarles. Con frecuencia será necesaria una formación para poder realizar esta nueva función.

También existe la necesidad de desarrollar los métodos de análisis de género como parte integrante del trabajo ordinario. Los métodos contenidos en la literatura existente, con frecuencia, demandan demasiado tiempo para su incorporación en los procedimientos

ministeriales ordinarios, lo que exige desarrollar otros nuevos métodos especialmente adaptados a los procedimientos de las administraciones públicas. Este es el reto que tenemos ante el futuro.

7. Obstáculos/Retos

La voluntad política es muy importante pero no siempre existe. Si no hay un compromiso de políticos y administradores que implique que la presupuestación con perspectiva de género está en la agenda, nada cambiará. Es necesario que ello se convierta en un nuevo elemento a destacar y apoyar para poder llegar a introducirlo en los procesos y procedimientos.

A menudo, como se ha dicho anteriormente, no hay una toma de conciencia ni tampoco una capacidad de análisis de género en las diversas áreas ministeriales y de las políticas públicas.

También hay una necesidad de estadísticas desagregadas por sexo y no siempre se dispone de estadísticas correctas. Por tanto, es prioritario decidir que todas las estadísticas oficiales estén desagregadas teniendo en cuenta el género.

Asimismo es necesario investigar más la relación entre “la economía de asistencia” y la economía de mercado, y su impacto en la igualdad. ¿En qué medida el peso de los cuidados es un impedimento para una mayor participación de las mujeres en el mercado de trabajo? ¿Cuáles son las bases para las prestaciones de la seguridad social? ¿De qué forma se tiene en cuenta el peso de la asistencia prestada? Etc.

Los futuros desafíos consisten en acercarse más al ámbito de la responsabilidad del Ministerio de Hacienda mediante la integración de la perspectiva de género en la política económica:

- Análisis macroeconómico, revisiones del PNB, revisiones de la inflación y del paro;
- Política económica: techos de gasto y objetivos de superávit.
- Política tributaria
- Leyes de Política Fiscal y de Política Presupuestaria.

Se ha de seguir trabajando para averiguar cómo todo esto se puede llevar a cabo, pero es importante incluir en estos elementos/previsiones mencionados una descripción de sus efectos sobre la igualdad entre hombres y mujeres. ¿Cómo se ven éstos y éstas afectados? ¿Estarán más afectados algunos grupos? ¿Cuáles serán los más vulnerables?