

Conceptos básicos y ejemplos de presupuestos con enfoque de género

ELIZABETH VILLAGÓMEZ

Socia Consultora de Almenara Estudios Económicos y Sociales, S.L.
y de Almenara Middle East, LLC

Recibido: Mayo 2011

Aceptado: Junio 2011

Resumen

Este artículo identifica los temas centrales y los retos de la puesta en marcha de presupuestos sensibles al género (PSG) incluyendo su definición, nivel geográfico y político (presupuestos nacionales, regionales o locales; programas especiales, políticas específicas y actores correspondientes), los temas que se abordan (políticas sociales, políticas fiscales (gasto e ingresos) gasto social, etc.) y en qué parte del ciclo presupuestario se pueden introducir (planeación, ejecución, evaluación, adopción por el parlamento, etc.). Se incluye una sección sobre las iniciativas en el ámbito europeo y su análisis según las áreas específicas que se han abordado. El breve análisis presentado aquí refleja la diversidad de enfoques, metodologías y aplicación de los PSG. Si bien técnicamente se puede encontrar cierta homogeneidad en el tipo de presupuestos en los países, regiones y municipalidades analizadas en este artículo, lo cierto es que las instituciones, su cultura y entorno son diferentes. Estas diferencias también se reflejan en el proceso político de elaboración y ejecución de un presupuesto cualquiera y en definitiva también tiene una influencia sobre la introducción de los PSG como una práctica estándar.

Palabras clave: presupuesto público, sistemas de presupuestación, administración pública, contabilidad del sector público y auditorías, economía y género.

Clasificación JEL: H61, H83, J16.

Abstract

This note looks first at the main issues and challenges surrounding the application of gender responsive budgeting (GRB) including its definition, location (*national budgets; special programmes; local authorities, specific policies, and actors involved*), the issues addressed or scope (*e.g. health care, fiscal policies, social expenditure etc.*), and where it can be applied in terms of the budget cycle (*planning, audit and evaluation*). It also makes a brief review of the on-going initiatives based on an analysis of initiatives in specific areas of introducing a gender perspective into the budget in a selected number of European countries. The brief analysis reflects the diversity of approaches, methodologies and application of GRB. Although at the technical level certain homogeneity can be found across countries as far as the type of budgeting carried out, the influence of the different organisational culture and environment are different in each country and in each department. These differences are also reflected in the political process behind the budget cycle and also has a large influence on the possibilities of introducing GRB as a common practice.

Key words: Budget, Budget Systems, Public Administration, Public Sector Accounting and Audits, Economics of Gender.

Classification JEL: H61, H83, J16.

1. Introducción

El análisis y la preparación de presupuestos sensibles al género son unas herramientas que abordan la responsabilidad de los gobiernos en lo que se refiere al compromiso nacional e internacional con las mujeres, a saber, la **igualdad** en la distribución, acceso y asignación de los recursos públicos incluida en la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, en inglés) y la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer (Plataforma de Beijing y Beijing+5, +10 y +15). Es una herramienta que también puede ser utilizada para conseguir otros objetivos de los gobiernos, tales como **transparencia** y **eficacia**, y que, asimismo, afecta a la **responsabilidad** (en la utilización de los recursos). Puede ayudar a consolidar la efectividad de las políticas públicas y de crecimiento económico, reduciendo las desigualdades en la distribución y el impacto de los recursos públicos. Es, de hecho, una herramienta para que el género esté presente en casi todos los aspectos económicos y en la política social de los gobiernos, y para asegurar que los recursos incluidos en los presupuestos son adecuados. En la actual crisis la mejora en la gestión del presupuesto y los mejores resultados a nivel de su impacto no pueden ser más bienvenidos.

2. Conceptos Básicos

Los términos «Presupuestos sensibles al género», «Presupuestos con relación al género», «Presupuestos para las Mujeres» y «Declaraciones de presupuestos para las mujeres» se refieren a una amplia variedad de procesos y herramientas cuyo objetivo es permitir evaluar el impacto de los presupuestos de los gobiernos en términos de género. Durante la evolución de dichos procesos, los esfuerzos realizados se han centrado en la auditoría de los presupuestos de los gobiernos con el fin de determinar su impacto en las mujeres y niñas, diferenciadas de los hombres y niños. Estas evaluaciones no tratan sólo de los gastos (incluyendo asignaciones tales como pensiones, prestaciones familiares, etc.), sino también rentas o ingresos de los gobiernos (impuestos, precios de los servicios públicos —incluyendo los servicios privatizados—, tarifas, etc.). De acuerdo con el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para las Mujeres (ahora parte de ONU Mujeres), el Secretariado de la Commonwealth, el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá (IDRC) y otros organismos, el término Presupuestos Sensibles al Género (PSG en español o GRB en inglés) va a ser utilizado aquí para referirse a dichos procesos y herramientas. En las páginas siguientes se tratan temas relativos a la situación, alcance y proceso o ciclo de los presupuestos en términos de aplicación de los PSG, proporcionándose varios argumentos sobre la importancia de tener en cuenta el género en los procesos presupuestarios, así como indicando los retos clave para la introducción de iniciativas de PSG.

Es importante reconocer que los PSG no son presupuestos separados para las mujeres y hombres. Suponen un esfuerzo por desagregar el presupuesto general de los gobiernos en términos de su impacto en los hombres y las mujeres y en los diferentes grupos de mujeres y hombres, y teniendo en cuenta de forma adecuada las relaciones de género subyacentes en la

sociedad en general. La cada vez mayor aceptación de que la política macroeconómica juega un importante papel en los resultados que afectan al nivel de vida y a las oportunidades económicas de la población en general, y de las mujeres en particular, respalda las razones económicas para introducir la perspectiva del género en los presupuestos.

Se producen costes asociados a un menor rendimiento, menor desarrollo de las capacidades de las personas, menos ocio y menos bienestar cuando la política macroeconómica, mediante sus diferentes instrumentos, hace que aumenten las desigualdades en vez de reducirlas (Elson, 2002a). Aumentar la posibilidad de aquellos que sufren desigualdades el acceso a los recursos y oportunidades tiene, por consiguiente, efectos económicos positivos. Esto puede ser aplicado tanto a las mujeres como a otros sectores de la población que sufren desigualdades. Dada la importancia del presupuesto como documento clave de la política macroeconómica y como principal herramienta ejecutiva de los gobiernos, **tanto los gastos como los ingresos (política fiscal) así como los instrumentos utilizados para cada uno de ellos son el centro de atención cuando se introduce la perspectiva de género en los presupuestos**¹.

Además, es importante tener en cuenta que, en gran medida, se han ignorado en las propuestas políticas y en su aplicación en general, los roles de género determinados socialmente, así como las diferentes responsabilidades y derechos resultantes de dichos roles. Pueden conseguirse cambios apreciables en dichos roles, debido a que son considerados injustos o económicamente ineficientes, mediante la aplicación de políticas específicas que están normalmente asociadas a aquellas con las que se consigue alcanzar la igualdad de género. Por lo tanto, **tanto unos presupuestos sensibles al género como la transversalidad de género son herramientas complementarias, mediante las cuales se puede alcanzar el objetivo de la igualdad.**

2.1. Niveles

Un análisis de lo que se ha hecho hasta ahora a nivel teórico, y de las iniciativas en curso en todo el mundo, indica que existen varios niveles en los que puede situarse el proceso de PSG. Por lo tanto, los presupuestos nacionales, regionales y locales son objeto de análisis y práctica dependiendo de las estructuras políticas de los países y zonas geográficas cubiertos por dichos presupuestos. En lo que a esto se refiere, los procesos de **descentralización** son enormemente importantes para entender y realizar el seguimiento de las diferentes competencias de los gobiernos que son transferidas a niveles inferiores de la administración y que tienen un impacto directo en la distribución de los recursos así como en la captación de ingresos. Aunque las estadísticas nacionales pueden presentar, por ejemplo, un desequilibrio con respecto al género en una cuestión dada, es importante saber cuál de los niveles de la administración es responsable de decidir y de implantar un presupuesto o presupuestos pertinentes así como del diseño de las políticas con el fin de realizar un análisis en el nivel o niveles pertinentes de la administración. Esto permitirá a su vez establecer qué cambios en las asignaciones, y/o qué cambios pertinentes en las políticas, deben ser efectuados en los niveles apropiados de la administración cuyo objetivo sea reducir las desigualdades detectadas.

El impacto debería ser también supervisado en términos de su escala nacional, ya que las diferencias entre regiones o localidades pueden exigir diferentes intensidades en los cambios requeridos. Los datos adecuados en dichos sub-niveles de la administración es otra cuestión muy importante que debe ser tomada en cuenta al introducir los PSG, tal y como se va a describir a continuación en experiencias llevadas a cabo en países específicos.

Otro aspecto importante relativo a la localización o nivel es la organización de las iniciativas de PSG por los diferentes grupos. Esto se refiere a la persona o grupo de personas que inician o llevan a cabo el análisis *in situ*, y/o que efectúan o defienden los cambios sugeridos por el análisis. Por lo tanto, los gobiernos pueden organizar estas iniciativas, de igual forma que los parlamentos u organizaciones no gubernamentales². Las iniciativas más efectivas, tal como indica Budlender (2002), son aquellas en las que están implicados de forma activa todos estos agentes. Además, dichas personas interesadas, e iniciadoras, en la iniciativa o ejercicio de PSG, deben también disponer o crear una estrategia en lo que se refiere a la continuidad de la práctica, en gran medida igual que en la transversalidad de género, con el fin de asegurar que se convierte en una práctica común. Tal y como puede verse en los ejemplos siguientes, esto depende en gran medida de la voluntad política de los Gobiernos, así como del interés y defensa constante por la sociedad civil. El momento escogido para los procesos políticos (elecciones) y el compromiso político en lo que se refiere a la igualdad de género por los agentes políticos es también parte importante del éxito y continuidad de los PSG.

2.2. Alcance

Tal como indica Sharp (2002), la transversalidad de género y el PSG tienen objetivos comunes en lo que se refiere a las prácticas de inclusión del género en la formulación e implantación de las políticas. Esta autora indica que el PSG es en realidad un dispositivo o estrategia para transversalizar el género. En este sentido, prácticamente todas las políticas que se reflejan o que pueden ser reflejadas en términos presupuestarios, y que pueden de hecho reducir o incrementar las desigualdades en el uso y acceso a los recursos entre mujeres y hombres, pueden ser observadas a través del punto de vista del género.

Por lo tanto, el gasto en educación, salud, empleo, transporte, agricultura, comercio, etc., y los programas específicos en cada uno de ellos —o sistemas de impuestos y prestaciones y sistemas de seguridad social—, están todos sujetos al PSG, en tanto en cuanto la evaluación del impacto de género puede ser aplicada en todos ellos. Es de la máxima importancia que se disponga de **datos pertinentes en términos de utilización de los servicios, pago de impuestos o precios, o recepción de transferencias diferenciados por sexo**. La ausencia de esta información, y de este enfoque, puede por lo tanto hacer que la política macroeconómica, y la política fiscal en particular, parezca neutra ante el género, siendo de hecho ciega al género (Waring, 1994). **La disponibilidad de estos datos también permitirá o limitará la aplicación de diferentes metodologías utilizadas en el PSG**, que van desde el análisis de la incidencia de los gastos públicos desagregados por sexo hasta las declaraciones presupuestarias sensibles al género. Estas herramientas serán detalladas en la sección final de este documento.

En términos del impacto que producen las políticas en los roles existentes en relación con el género es también muy importante tener en cuenta el papel de la economía no asalariada, en particular de las actividades que son llevadas a cabo en gran parte por las mujeres, y que normalmente no son contabilizadas en términos monetarios a pesar de su importante contribución a la reproducción social (Çagatay, Elson y Grown, 1995). En este caso, la información sobre la utilización del tiempo por las mujeres y por los hombres es muy importante para calibrar el impacto de las políticas que implícitamente asumen que los hogares van a absorber el grueso de las reducciones o cambios en el suministro de servicios públicos o recursos y que, de hecho, son asumidos principalmente por las mujeres. Éste es el caso, por ejemplo, de las reducciones en los servicios sociales o en la salud que responden más a la necesidad de disminuir los déficits que a variaciones en la demanda de dichos servicios. De igual forma, la privatización de dichos servicios mediante el recurso a servicios externos u otros medios debe tener en cuenta las diferentes capacidades de pago y de uso por diferentes sectores de la población, con el fin de evitar que aumenten o se multipliquen las desigualdades. Otros ejemplos menos obvios, tales como los cambios o reducciones del transporte público, tal y como puede verse en el ejemplo de Italia descrito en la sección siguiente, también evidencian un prejuicio en lo que se refiere al género en términos de uso de estos servicios, en comparación con el transporte privado, y las consecuencias en términos de tiempo y horarios de utilización, teniendo en cuenta las importantes diferencias entre mujeres y hombres.

En los ejemplos ofrecidos en este artículo la combinación de métodos de cobertura y de instrumentos de análisis, así como las políticas específicas aplicadas, se puede observar cómo cada experiencia varía ampliamente. Sin embargo, los objetivos para conseguir la igualdad de género, para hacer que el género sea visible en la formulación e implantación de las políticas, así como para mejorar la transparencia del proceso presupuestario mediante el cual se ejecutan las políticas, son comunes para todas las experiencias.

2.3. Ciclo presupuestario

El proceso mediante el cual se planifican, ejecutan y evalúan o auditan los presupuestos es también un área importante que afecta a la aplicación del PSG. Las personas o instituciones que actúan de forma activa en la iniciativa pueden centrarse en una fase específica del ciclo determinante dependiendo en gran medida de los cambios previstos en las asignaciones presupuestarias o en las políticas. Dichos esfuerzos pueden o no inducir cambios en el dinero total gastado, pero pueden provocar cambios dentro del presupuesto o en los programas financiados. «La planificación y la valoración [para identificar objetivos] están limitadas por los compromisos relativos a las actividades existentes, pudiendo ser difíciles de cambiar. La auditoría y la evaluación deben retroalimentarse en la planificación y la valoración pero en el mejor de los casos esto se llevará a cabo con un cierto retraso, ya que el presupuesto del próximo año debe ser preparado antes de auditar y evaluar el presupuesto de este año». (Elson, 2002b, p. 17). Por lo tanto, **el momento y las posibilidades de hacer realmente cambios relevantes están muy relacionados a las fases del ciclo presupuestario.**

Además, los modelos para la preparación de presupuestos en los diferentes países pueden también presentar diferencias en lo que se refiere a la efectividad del análisis de los PSG y a los

datos utilizados. Los modelos de presupuestos basados en resultados pasados y previstos como base para la toma de decisiones —tales como sistemas de preparación de presupuestos por programación o por resultados— tienen mayores probabilidades de que utilicen el análisis y los datos que ofrece el análisis del PSG que los modelos impulsados por decisiones más políticas que técnicas (Sharp, 2003). Además, los modelos presupuestarios orientados a resultados también suponen unos retos específicos para el PSG tales como la inclusión de la equidad como un criterio de impacto, así como «importantes cuestiones relativas a la medición de los resultados como el tratamiento adecuado de la calidad en la evaluación de los servicios o el mayor énfasis otorgado en la práctica a los indicadores de eficiencia en comparación con los indicadores de efectividad» (p. 77). Sin embargo no se debe subestimar la posibilidad de llevar a cabo análisis del PSG aún existiendo otro tipo de modelos presupuestarios.

Por otra parte, la aprobación de presupuestos por organismos parlamentarios, y la capacidad que tienen los parlamentarios para cambiar cualquier parte del presupuesto mediante acuerdos políticos u otros medios, forman también parte del proceso de preparación de presupuestos que debería ser tenido en cuenta, especialmente por los grupos de la sociedad civil que abogan por la realización de cambios para reducir las desigualdades. Por lo tanto, **el paso definitivo para adoptar el PSG como herramienta común dentro del proceso de preparación de presupuestos se encuentra limitado tanto por aspectos técnicos como por aspectos políticos.**

En el caso de países desarrollados y algunos emergentes, la Encuesta Anual del Cuestionario para el Desarrollo de Presupuestos realizada por el grupo de Gobierno y Gestión Pública de la OCDE incluyó un cierto número de preguntas en 2001 bajo el apartado «Preparación de Presupuestos Centrada en el Género» (OCDE, 2001b). Los resultados dieron lugar a un documento oficial ³ que incluía las respuestas a esta sección del cuestionario por todos los países miembros con la excepción de Alemania, Polonia y la República Eslovaca que no participaron. Once países no respondieron a esta sección concreta y cinco respondieron en una sola línea que en sus países correspondientes no se llevaba a cabo análisis alguno de los presupuestos con relación al género. En los once que sí lo hacían, con la excepción de los Estados Unidos, todos indicaban los esfuerzos realizados en la recogida de datos pertinentes y en la introducción del género en la formulación de las políticas, aunque sólo unos pocos tenían experiencia en la traducción real de la evaluación de impacto de género en las políticas en cambios presupuestarios (gastos o ingresos). En lo que a esto se refiere, sólo Australia, Canadá, Francia y Suecia, según sus diferentes experiencias, notificaron la introducción del análisis de género en los diferentes documentos presupuestarios con más detalle. Este número ha aumentado sensiblemente en tan sólo una década y se puede incluir a España dentro de los países que actualmente están llevando a cabo esfuerzos por introducir la práctica de manera habitual en el ciclo presupuestario.

3. Experiencias en la UE

Esta sección se estructura en forma de ejemplos concretos en la UE, siendo presentados de forma que muestren las cuestiones y retos clave descritos en la primera sección de este do-

cumento. La breve descripción y los objetivos principales de cada una de las iniciativas tienen como fin tratar los tres elementos descritos en la primera sección: niveles, alcance y ciclo presupuestario, allí donde se ha introducido el PSG. Cuando es posible, se incluyen resultados concretos de las iniciativas, tales como cambios en las asignaciones presupuestarias.

3.1. Reino Unido

Esta iniciativa de PSG fue iniciada por la sociedad civil en 1989 y se extendió a nivel regional, aunque la principal iniciativa sigue siendo nacional. El Women's Budget Group (WBG) está formado por diferentes mujeres activistas y otras organizaciones con similares objetivos de igualdad, muchas de ellas académicas, habiendo «conseguido un amplio acceso consultivo a las personas responsables de la gestión política, especialmente dentro del H. M. Treasury (equivalente en el Reino Unido del Ministerio de Hacienda). Ofrece al personal funcionario y a los ministerios crítica constructiva sobre documentos consultivos y un asesoramiento proactivo sobre cuestiones pertinentes, tales como suministro de cuidados a la infancia, créditos para impuestos, productividad y conciliación de la vida laboral y personal. También ofrece comentarios sobre las principales decisiones políticas tales como el Análisis de Gastos y el Presupuesto Anual, proporcionando directrices sobre la metodología y la práctica, por ejemplo la transversalidad de género en la política y la selección de objetivos e indicadores» (folleto del WBG). La aparición del Nuevo Partido Laborista facilitó el contacto del grupo con el funcionamiento de Hacienda así como la posibilidad de introducir las preocupaciones de las mujeres en la agenda política.

Tal como ha sido mencionado, además del WBG que presta su atención al Reino Unido existen también ahora grupos en Escocia, Irlanda y Gales con actividades similares. El WBG ha podido influir en la política del gobierno, atrayendo la atención de éste hacia nuevos problemas y consiguiendo que las cuestiones no resueltas permanezcan activas sobre la mesa. Consecuentemente, los miembros del WBG se reúnen periódicamente a lo largo del año para discutir las áreas claves de trabajo y para formular respuestas a las Declaraciones de Presupuestos y Presupuestos Previos. Han estado también detrás de algunas experiencias PSG piloto que ha llevado a cabo el Ministerio de Hacienda en algunos Departamentos del gobierno.

Este grupo se ha centrado especialmente en los impuestos y en las prestaciones, y menos en los gastos. Las áreas en las que se ha centrado la atención del WBG son los créditos por impuestos y las prestaciones, pobreza, pensiones, combinaciones de empleo y asistencia, igual salario y productividad. Los siguientes pueden ser subrayados como los principales cambios en la política sobre los cuales el grupo ha podido influir mediante la utilización efectiva de un análisis profundo de los problemas realizado por especialistas en diferentes campos y aplicando el análisis de género:

«Dando a las parejas la posibilidad de ser receptores del Crédito por Impuestos a las Familias Trabajadoras (WFTC en inglés), permitiendo a las parejas que comparten las horas de trabajo a jornada completa y las responsabilidades del cuidado de sus hijos exigir la prima por jornada completa en el Crédito por Impuestos en el Trabajo (WTC), pago de la Compen-

sación de Impuestos a los Hijos o Hijas a la persona cuidadora principal [y teniendo en cuenta] el efecto producido por el segundo en ganancias en el nuevo WTC en comparación con el WFTC» (folleto del WBG).

Estas recomendaciones se basan en el análisis de los impactos producidos sobre las personas en los hogares, impacto sobre los hogares y también teniendo en cuenta el trabajo de asistencia a los y las menores al que normalmente se dedican las mujeres.

Finalmente, es importante indicar que el grupo centra su atención en la presentación de argumentos de eficiencia al Ministerio de Hacienda y a otros agentes, tales como los comités parlamentarios, varios departamentos gubernamentales y a la autoridad responsable de los impuestos (Ingresos Fiscales). Sin embargo esto no significa que el WBG abandone los principales objetivos de la igualdad e imparcialidad, sino que debe redefinirse la «eficiencia» en la teoría económica con el fin de incluir la igualdad. «Utilizar el argumento de la eficiencia puede parecer un retroceso con respecto al argumento más explícitamente feminista del análisis del impacto de género basado en la promoción de la igualdad. Pero, en la práctica, el argumento de la eficiencia es un enfoque *más* radical, ya que requiere que los políticos fueren las fronteras entre política económica y política social observando los efectos que produce la política económica fuera del dominio tradicional de la economía» (Himmelweit, 2002).

3.2. Suecia

El Gobierno Sueco reconoce la importancia del presupuesto como principal instrumento político, considerando por lo tanto de alta importancia que en todas las áreas políticas del gobierno y en cada uno de los ministerios se realice un análisis de género. «Se espera que los ministerios establezcan unos objetivos de igualdad de género en los programas de gobierno propuestos en sus proyectos de presupuesto. Además, el Ministerio de Hacienda prepara un informe especial de distribución de los recursos económicos entre mujeres y hombres, presentado cada año en el Proyecto de Presupuesto (OCDE, 2001b, p. 11)».

«Además, el Proyecto de Política Fiscal de Primavera presentado en abril de 2001 incluye una descripción de cómo las medidas políticas propuestas influyen en la distribución de la renta tanto en las mujeres como en los hombres. Se observa que las medidas políticas son más favorables para las mujeres que para los hombres» (OCDE, 2001b, p. 12). También se han empezado a realizar esfuerzos para evaluar de qué forma la igualdad de género puede quedar reflejada mejor en el proceso de preparación de presupuestos. Suecia se ha unido a los esfuerzos efectuados dentro del Consejo Nórdico de Ministros desde 2001, cuyo objetivo es transversalizar la perspectiva de género en el proceso de preparación de presupuestos en todos los países nórdicos. Este organismo también ha adoptado medidas para incluir el PSG en sus presupuestos correspondientes en el campo de la cooperación internacional. Esta experiencia dio diversos resultados tanto en Suecia como en los otros países Nórdicos y se mantiene una página web dedicada al tema ⁴ que si bien tuvo el 2006 como su implementación conjunta los esfuerzos en cada uno de estos países continúan y se pueden constatar en las páginas web de los Ministerios de Finanzas correspondientes.

3.3. Francia

Según el Decreto de Presupuesto para 2000, el Parlamento francés estableció para los ejercicios siguientes la obligación del gobierno de presentar un anexo al borrador del Decreto de Presupuesto presentando los montantes identificados de forma que se promoviese la igualdad de género e indicando aquellos especialmente dedicados a hacer frente a las necesidades de las mujeres. Por lo tanto, esta iniciativa del gobierno presenta una identificación detallada y un catálogo por cada departamento ministerial de las acciones que van a ser llevadas a cabo para promover la igualdad de género, y para elevar el grado de conciencia, además de los programas que tienen como objetivo especial diferentes categorías de mujeres. Cada uno de los departamentos ha sido invitado también a especificar sus directrices en lo que se refiere a la igualdad de género, y a presentar los **indicadores de igualdad** que considera más relevantes para su área de responsabilidad en particular (Ministerio Francés de Economía, 2001).

El documento para 2001, en la práctica, supone un primer paso en la introducción de los problemas relativos a la igualdad de género en su proceso de preparación de presupuestos. De hecho, en este primer documento se indica lo siguiente: «Los resultados de este escrutinio ministerial de las actividades llevadas a cabo no proporciona una idea precisa de los esfuerzos realizados, especialmente en la medida en que las medidas adoptadas o previstas para reducir las desigualdades no han tenido siempre repercusiones financieras. Sin embargo, revelan claramente la dificultad que tiene nuestra administración para hacerse cargo de incorporar los problemas relativos a la igualdad de género. Este anexo es por lo tanto por sí mismo un instrumento del enfoque político global que el Gobierno ha decidido promover en el campo de la igualdad entre la ciudadanía de ambos sexos. El futuro desarrollo del anexo indicará cómo y en qué medida cada uno de los departamentos ha incorporado este proceso dirigido a la renovación social y política» (Ministerio Francés de Economía, 2001).

Esta primera edición no se incluyó a todos los Ministerios franceses, pero sí incluyó información sobre las asignaciones para la promoción de la igualdad de género por los consejos regionales. Es importante indicar que los informes (ya por su décima edición) no presentan argumentos de eficiencia como tales, pero se han ido incorporando resultados de las investigaciones en base a las desigualdades que se reflejen en los números presentados. Más bien se trata de un ejercicio anual que ha abarcado a todos los ministerios del gobierno, está proporcionando una información más detallada sobre la condición de las mujeres y los esfuerzos realizados para conseguir la igualdad de género. En su última edición, 2010⁵, este documento presenta un análisis más detallado de la situación de las mujeres en el campo económico, social y político que en 2001, identificando también aquellos campos en los que deberían realizarse esfuerzos para reducir las desigualdades.

3.4. España

La primera iniciativa de PSG en España fue la iniciada a nivel regional por EMAKUNDE, el Instituto Vasco para la Mujer. El enfoque fue a nivel de departamento, seleccionando programas específicos dentro de los departamentos con el fin de analizar los

gastos con perspectiva de género. Los departamentos seleccionados fueron: cultura, industria y comercio, interior, medio ambiente, salud, y transportes y obras públicas. Cada uno de dichos departamentos escogió uno o más programas específicos dentro de sus propios departamentos que, una vez aplicada la evaluación del impacto de género, fuesen especialmente pertinentes para su ejercicio de gastos. Los ejercicios previos demostraron ser útiles para identificar la falta de unos datos apropiados diferenciados por sexos así como para ayudar a los diferentes departamentos a formular recomendaciones dirigidas a cambiar las desigualdades observadas. En todos los casos, las recomendaciones no dieron lugar a mayores fondos, sino más bien a un acceso más equitativo a los recursos, al empleo dentro de los propios departamentos, y a una mayor investigación del impacto de género producido por los programas. Después de esta experiencia, EMAKUNDE y el Departamento de Hacienda del País Vasco han elaborado una metodología común para aplicarla a todos los departamentos, centrada tanto en los gastos como en los ingresos.

En el País Vasco también se ha llevado a cabo un ejercicio muy práctico en la Diputación Foral de Vizcaya. En este caso, a partir del compromiso reflejado en el Plan Foral de Igualdad de Oportunidades y Políticas de Género para el período 2004-2007 para adecuar a la Administración Foral al principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres se elaboró un Manual de Recomendaciones y se procedió a la creación de una Comisión Interdepartamental de Seguimiento como órgano interno de coordinación del citado plan. La anteriormente citada Comisión Interdepartamental de la Diputación deviene en **Berdintasuna Taldea** (grupos de igualdad) a partir de enero de 2004 para emprender el inicio de un proyecto específico denominado **Aprendizaje en la Acción**, con el objetivo de sentar las bases para la efectiva transversalidad de la igualdad en la institución. Entre otras acciones, se decide constituir grupos intradepartamentales para articular la gestión y el impulso de la igualdad dentro de los propios departamentos y por las propias personas que componen los mismos. La Diputación abrió un proceso para aplicar unos protocolos de actuación para la transversalidad de género en las actividades comunes a los departamentos de la Diputación Foral de Bizkaia que constituyeron un primer paso en la institucionalización de procedimientos que aúnen algunas de las condiciones o requisitos básicos para integrar la igualdad en la actividad de la administración u está procediendo a testar en la práctica su valor como herramienta mediante la aplicación de dichos protocolos en todos los departamentos, de la mano de la gestión promovida desde los grupos intradepartamentales y el impulso de las personas representantes de cada departamento en la Comisión Interdepartamental. Se esperaba que estas herramientas se puedan adaptar para incluir las fases de planeación, ejecución y seguimiento del presupuesto de la Diputación.

Además de esta experiencia regional, la Diputación Provincial de Córdoba, en Andalucía, está también llevando a cabo una iniciativa de PSG que se encuentra en sus fases iniciales y que se espera que implique totalmente al área de Hacienda de forma que todas las áreas de la Diputación puedan aplicar el PSG en el proceso de presentación de los informes financieros de sus diferentes programas y actividades. Es importante indicar que este esfuerzo ha formado parte del Plan de Igualdad de Oportunidades de la provincia del período 2001-2003 (que ha recibido una mención de mejor práctica por el Comité UN HABITAT en Dubai en el año 2002) ⁶. Este plan ha establecido una estrategia para transversalizar el género en todas

las áreas de la Diputación, contemplando el PSG como una de las herramientas que pueden ayudar a conseguir este objetivo. Se ha establecido una Comisión para la Transversalidad de Género y se ha activado el enfoque de género en todas las áreas en las que trabaja la Diputación. El primer paso ha sido concienciar al personal funcionario, ONGs de mujeres y personal investigador local mediante un taller de trabajo de dos días de duración al que se invitó a representantes de otras iniciativas de PSG en Europa, y también a investigadoras e investigadores españoles que trabajan en los efectos producidos por los impuestos en las mujeres y en los hombres. Los pasos siguientes incluyen encontrar una metodología aplicable a todas las áreas y trabajar estrechamente con el Área de Hacienda para intentar institucionalizar la práctica del PSG. Dada la importancia que tiene la Diputación al brindar soporte en diferentes aspectos a los gobiernos locales o a los grupos de gobiernos locales, tales como empleo, medio ambiente, juventud, cultura, mujer, desarrollo local y agricultura, se espera que la aplicación del PSG genere un gran impacto en toda la provincia de Córdoba.

En la Comunidad Autónoma de Andalucía también se han llevado a cabo ejercicios de PSG liderados por la Consejería de Hacienda y que comenzó en 2003 ⁷. Cada año se ha ido avanzando en la implementación y en la metodología aplicada para que cada consejería aplique un análisis de impacto de género (conocido como G+) ⁸ que permite a cada departamento determinar las partidas y construir los indicadores para dar seguimiento a las políticas de igualdad en sí mismas, pero también a medir el impacto que tienen el resto de las políticas y la ejecución presupuestaria asociada sobre la igualdad.

3.5. Italia

La iniciativa en Italia se originó en un seminario organizado por el Ministerio para la Igualdad de Oportunidades en 2000 sobre la evaluación de impacto de género incluida en los presupuestos del gobierno, y al que asistieron administradores locales de toda Italia. El ministerio propuso un plan para implantar el PSG a nivel de gobierno central, pero el nuevo gobierno elegido el año 2000 no mantuvo esta iniciativa. Sin embargo, a nivel regional sí que se mantuvo esta idea, y en 2002 se habían iniciado ya 4 iniciativas regionales. Aquí nos concentramos en la región de Emilia-Romagna, del norte de Italia y en las iniciativas provinciales y locales de la Provincia y Ayuntamiento de Módena. Esta iniciativa analizó los efectos producidos por los programas y gastos de los gobiernos regionales en el mercado laboral, y prestaciones relacionadas con ello, y sobre el uso de diferentes opciones de transporte. Estos fueron escogidos debido a que los gobiernos regionales, provinciales y locales son responsables de diferentes aspectos de estas cuestiones en Italia y porque daban lugar a resultados muy desiguales en el análisis inicial realizado. En lo que se refiere a la implicación de los participantes, existía una participación directa y un apoyo político por los diferentes niveles de gobierno mencionados, así como la participación de varias personas expertas en diferentes campos que participaron en la recogida de datos relevantes así como en el análisis de impacto en la desigualdad de género producido por los gastos e ingresos regionales y locales.

Es muy importante indicar que la lista «estándar» de herramientas de PSG que se incluye en muchos de los manuales y literatura existentes resultaba excesivamente costosa (espe-

cialmente en lo que se refiere a la recogida o disponibilidad de datos) o inadecuada para analizar las realidades de las políticas presupuestarias o fiscales a nivel local.

Por lo tanto, las investigadoras propusieron una metodología basada en el uso de indicadores que determinaban cuales eran las cuestiones específicas que debían ser analizadas en términos de presupuestos, dependiendo en que su valor se encontrase por encima o por debajo de las medias italianas o de la UE. Esta metodología de evaluación permitía luego identificar los puntos conflictivos en la región y a nivel provincial y local, los cuales a su vez estaban ligados a las políticas correspondientes de las cuales eran financieramente responsables los gobiernos regionales y locales. Por otra parte, se analizaron una serie de indicadores a nivel de finanzas locales establecidos por los legisladores italianos, observando que eran insensibles al género y en algunos casos muy contrarios al objetivo de igualdad de género. Los resultados y recomendaciones de este ejercicio son preliminares y se espera que se encuentren disponibles pronto. Es suficiente decir aquí que dichas recomendaciones incluyen diferentes criterios para asignar e incrementar las plazas de guardería o cuidado a la infancia (basados en indicadores socioeconómicos en vez de únicamente en criterios de renta) con el fin de aumentar las posibilidades que tienen las mujeres para encontrar trabajo o para asistir a cursos de formación, especialmente aquéllas que tienen unos niveles de estudios más bajos, así como recomendaciones para adaptar la política de transportes a las diferentes necesidades y usos de las mujeres y hombres.

3.6. Bélgica

En el interior del gobierno federal de Bélgica se inició un proyecto de Transversalidad de Género a través de la Dirección para la Igualdad de Oportunidades (DEO, en inglés). El proyecto se estableció de forma que cada ministerio tenga un objetivo estratégico en este área de igualdad de oportunidades y que, en cada ministerio, una persona funcionaria sea la responsable, acompañada por una persona experta procedente de diferentes Universidades belgas. En 2002, e inspirada por la Conferencia de Alto Nivel apoyada por el Gobierno Belga a favor de los Presupuestos Sensibles al Género durante la presidencia belga de la Unión Europea, la DEO lanzó una iniciativa PSG. Su principal objetivo era evaluar la viabilidad de introducir presupuestos responsables respecto al género en la Administración Federal Belga siguiendo el marco de tres categorías de gastos elaborado por Sharp y Budlender (1998) ⁹.

Una de las actividades de esta iniciativa consistía en la formación de personal funcionario responsable de los presupuestos y de la transversalidad de género, pertenecientes tanto a la administración federal como a los gabinetes ministeriales. Esta formación incluía la explicación de la teoría y herramientas del PSG utilizando materiales que se referían directamente al presupuesto belga así como ejemplos de otras zonas del mundo. Una segunda actividad consistía en actividades de investigación que comenzaron con una información que implicaba a todos los ministerios federales, y en la utilización de listas de control preparadas por personas expertas universitarias. Mediante este proceso, se recogió información sobre las dos primeras categorías de gastos, recogiéndose también información que podía ser útil para desarrollar ejercicios incluidos dentro de la tercera categoría de gastos. Este proceso reveló que

en algunos casos los ministerios estaban aplicando ya algunos análisis PSG rudimentarios, ya que eran necesarios para su propio trabajo, pero sin identificarlos con la etiqueta PSG. Basado en la disponibilidad de datos y en la buena disposición de unas pocas administraciones, el tercer paso fue analizar en profundidad algunas áreas del tercer tipo de gastos que normalmente no son analizadas en términos de su impacto de género.

La iniciativa condujo a algunas importantes lecciones sobre la disponibilidad y los límites de los datos desagregados por sexo que afectan al análisis del presupuesto desde una perspectiva de género, aunque también aparecieron dudas sobre la transparencia y eficiencia de los presupuestos más allá del enfoque de género. La ausencia en Bélgica de presupuestos basados en los resultados suponía que existiera un cierto grado de discrecionalidad en los gastos que podían ser establecidos políticamente (como en otros tantos países de la EU y otras partes del mundo). Según el personal investigador implicado en la iniciativa, las reformas para elaborar un presupuesto planificado y orientado a programas están ofreciendo una buena oportunidad para integrar la dimensión de género en el proceso de preparación de presupuestos.

Una de las recomendaciones del ejercicio encaraba el hecho de que, aunque existe un Plan de Acción Nacional según los requisitos de la Conferencia de Beijing, no existe información sobre las asignaciones presupuestarias asociadas a dicha implantación. En este sentido, si se sigue dicha recomendación, podrían reforzarse aún más los compromisos internacionales del gobierno federal belga relativos a los derechos de las mujeres.

Aunque el inminente cambio de gobierno en 2004 puso provisionalmente en cuarentena esta iniciativa, la formación y la concienciación del Ministerio de Hacienda, así como de otros ministerios en los que se llevó a cabo la iniciativa apunta a la posibilidad de proseguir el trabajo. También hemos de indicar que las organizaciones de mujeres y las mujeres parlamentarias están interesadas, y en el caso de estas últimas se ha presentado y aprobado una propuesta en 2007 sobre transversalidad de género que incluye la obligación de presentar un análisis de género en la ley presupuestaria y en el PSG en todos los ministerios federales. A partir de 2010 se ha introducido una herramienta para que todos los ministerios belgas presenten un informe utilizando un enfoque de categorías de gasto ¹⁰.

4. Conclusiones

El artículo ha ofrecido una panorámica general sobre cuestiones técnicas y prácticas relacionadas a la aplicación de los PSG en las administraciones públicas. Los ejemplos seleccionados dan una buena idea de lo que se está llevando a cabo a nivel Europeo y no pretende ser exhaustivo. Es importante tener en cuenta las limitaciones técnicas y políticas de los PSG para poder avanzar tanto en su aplicación práctica como en el impacto que pueden tener sobre la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y la mejora de la condición de las mujeres. De esta manera los PSG son un instrumento de la transversalidad o *mainstreaming* de género y no deben considerarse como un fin en sí mismos. El análisis de los PSG no es homogéneo ya que puede abarcar diversos niveles políticos y/o geográficos así como aplicarse tanto al gasto como al ingreso o recaudación público. Esto requiere cambios legales así

como metodologías concretas dentro de las reformas de modernización del Estado que en todos los países pasa por introducir presupuestación por objetivos y/o programas. Este tipo de presupuestación requiere que los departamentos establezcan objetivos concretos e indicadores de gestión o éxito en la implementación de programas y/o políticas. Si bien esto ofrece una entrada más sencilla en lo que el análisis y aplicación de los PSG supone, no se debe olvidar que el proceso de presupuestación tiene un elevado contenido político y que la participación de mujeres y hombres en el proceso es fundamental para asegurar el cumplimiento de los principios de igualdad así como el de transparencia. Tanto en España como en otros países de la Unión Europea se están llevando a cabo iniciativas para introducir y establecer de manera permanente la práctica de los PSG. El breve análisis presentado aquí refleja la diversidad de enfoques, metodologías y aplicación de los PSG. Si bien técnicamente se puede encontrar cierta homogeneidad en el tipo de presupuestos en los países, regiones y municipalidades analizadas en este artículo, lo cierto es que las instituciones, su cultura y entorno son diferentes. Estas diferencias también se reflejan en el proceso político de elaboración y ejecución de un presupuesto cualquiera y en definitiva también tiene una influencia sobre la introducción de los PSG como una práctica estándar.

Notas

1. Aunque hay otros importantes instrumentos de la política económica tales como los tipos de cambio y la política monetaria, la introducción de la perspectiva del género es más adecuada a la política fiscal (ver Elson, 2002a para una descripción más detallada). Sin embargo, se están realizando esfuerzos en la investigación y aplicación de la importancia que tienen los otros dos en términos de género, aunque las relaciones son más indirectas que directas.
2. Las agencias internacionales de desarrollo y las agencias de ayuda bilateral y de desarrollo pueden también estar implicadas como iniciadores o participantes.
3. <http://www.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf?cote=PUMA/SBO%282001%297/ANN1&doclanguage=en> en acceso el 04/01/2011.
4. La dirección es <http://www.norden.org/en/about-nordic-co-operation/areas-of-co-operation/gender-equality/conferences-and-events/gender-budgeting/>.
5. Documento disponible en la dirección http://www.performance-publique.gouv.fr/fileadmin/medias/documents/ressources/PLF2010/DPT/DPT2010_politique_egalite.pdf. Es necesario indicar que en 2009 el documento correspondiente no se encuentra en la página web del Ministerio de Finanzas francés, pero que en todos los demás años, el documento está disponible. Sin embargo, en 2009 los indicadores de éxito de los objetivos del presupuesto incluyeron los de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres http://www.performance-publique.gouv.fr/fileadmin/medias/documents/ressources/PLF2009/liste_mpoi_plf2009.pdf p. 92.
6. Ver <http://www.dipucordoba.es/ctg/> para detalles adicionales
7. Toda la documentación, metodología y publicaciones disponibles en http://www.juntadeandalucia.es/haciendayadministracionpublica/planif_presup/genero/genero.htm.
8. Disponible en http://www.juntadeandalucia.es/haciendayadministracionpublica/planif_presup/genero/gplus.htm.

9. Las tres categorías son: primer nivel o gasto en programas que tratan de los desequilibrios relativos al género, el segundo nivel son los gastos en la igualdad de oportunidades y el tercer nivel son los gastos generales.
10. Dicho enfoque se puede encontrar en la presentación por la Consejera de Estado, Jeroen Decuype <http://www.oecd.org/dataoecd/45/5/44216138.pdf>.

Referencias y Bibliografía

- Bakker, I. (2002): «The Example of Gender Responsive Budget Initiatives for the Poverty Eradication and Democracy in the Developing World», Background paper for Human Development Report 2002 on Fiscal Policy, Accountability and Voice.
- Buldender, D. (2002): «A Global Assessment of Gender Responsive Budget Initiatives» and «A Profile of Country Activities», in *Gender Budgets Make Cents*, Commonwealth Secretariat, Gender Affairs Department, London, pp. 83-164.
- Budlender, D., J. Hicks and L. Vetten (2002): «South Africa: Expanding into diverse initiatives», in *Gender Budgets Make More Cents*, Commonwealth Secretariat, Gender Affairs Department, London, pp. 152-171.
- Çagatay, N., D. Elson and C. Grown (1995): «Introduction to Gender Adjustment and Macroeconomics», *World Development*, Vol. 23, No. 11, pp. 1827-1836.
- Commonwealth Secretariat (2002): *Gender Budgets Make Cents*, Debbie Budlender, Diane Elson, Guy Hewitt and Tanni Mukhopadhyay authors, London.
- Elson, D. (2002a): «Integrating Gender into Government Budgets within a Context of Economic Reform», in *Gender Budgets Make Cents*, Commonwealth Secretariat, Gender Affairs Department, London.
- (2002b): «Gender Responsive Budget Initiatives: Key Dimensions and Practical Examples», in *Gender Budget Initiatives: Strategies, Concepts and Experiences*, UNIFEM, Nueva York.
- French Ministry of Economy (varios años): *Projet de finances pour États des crédits qui concourent aux actions en faveur des droits des femmes*, Annexes Informatives Jaunes.
- Himmelweit, S. (2002): «Making Visible the Hidden Economy: The Case for Gender- Impact Analysis of Economic Policy», *Feminist Economics* 8 (1), pp. 49-70.
- Kozyr, E. (2003): *Summary of the Russian GRB initiative supported by the Open Society Institute presented at the Gender Budget Workshop*, NEWW conference on Women and the Economy, Gdansk, April.
- OCDE (2002): «Strengthening Participation In Public Expenditure Management: Policy Recommendations For Key Stakeholders», Jeremy Heinmans, OCDE Development Centre, Policy Brief No. 22.
- (2001a): «OCDE Best Practices for Budget Transparency», Unclassified Document, PUMA/SBO (2000)6/FINAL.
- (2001b): «A Gender Perspective On Budgeting - Country Responses», Public management Service, Public Management Committee, Prepared for the 22nd Annual Meeting of Senior Budget Officials, Paris 21-22 May.

- Pearl, R. (2002): «The Andean Region: A multi-country programme», in *Gender Budgets Make More Cents*, Commonwealth Secretariat, Gender Affairs Department, London, pp. 23-42.
- Philippe-Raynaud, F. (2002): «The yellow Budget Paper and Gender Equality in France», in *Gender Budget Initiatives: Strategies, Concepts and Experiences*, New York, pp. 136-139.
- Sharp, R. (2003): *Budgeting for Equity, Gender Budget Initiatives within a framework of performance based budgeting*, UNIFEM, Nueva York.
- (2002): «Moving Forward: Multiple Strategies and Guiding Goals», in *Gender Budget Initiatives: Strategies, Concepts and Experiences*, UNIFEM, Nueva York.
- UNIFEM (2002): *Gender Budget Initiatives: Strategies, Concepts and Experiences*, New York.
- Villagómez, E.: «Gender budget initiatives: progress and challenges». Note by the secretariat, item 8 in the provisional agenda for the UNECE Regional Preparatory Meeting for the 10-year review of Implementation of the Beijing Platform for Action Geneva, 14-15 December 2004 <http://www.unece.org/oes/gender/Documents-Beijing10.htm>.
- Waring, M. (1994): *Si las mujeres contaran: una nueva economía feminista* (If Women Counted: A new Feminist Economics), Vindicación Feminista, Madrid.