

REFLEXION SOBRE LAS PRINCIPALES METODOLOGIAS UTILIZADAS EN LOS ANALISIS PRESUPUESTARIOS DESDE LA PERSPECTIVA DE GENERO A NIVEL INTERNACIONAL Y SUS VINCULOS CON LA PARTICIPACION SOCIAL

Yolanda Jubeto

Profesora asociada del Departamento de Economía Aplicada I
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales
Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea
yolanda.jubeto@ehu.es
94 601 37 25

RESUMEN

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, estas experiencias han ido proliferando a lo largo y ancho del mundo. En la actualidad, existen más de cincuenta casos en marcha, y en todos ellos se están utilizando una serie de metodologías que cuentan con muchos puntos en común, aunque están siendo adaptadas a los diversos contextos en los que se aplican.

El objetivo de esta comunicación es tanto hacer un breve repaso de los principales instrumentos utilizados a nivel internacional, como reflexionar sobre sus principales puntos fuertes y débiles. En este sentido, queremos hacer hincapié en su potencial efecto beneficioso para el impulso de la democracia participativa en aquellos lugares en los que su utilización está a su vez reforzando la transparencia, la 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.

1. Antecedentes de los presupuestos sensibles al género: de las políticas de igualdad de oportunidades al *gender-mainstreaming*

El origen del concepto de Igualdad de Oportunidades se vincula generalmente con las demandas del movimiento a favor de los derechos civiles que surgió en la década de los 60 en los Estados Unidos de América (EEUU). Aunque en un principio, será principalmente la población negra, en su conjunto, la que exija el acceso a los mismos derechos y oportunidades, incluido el empleo, de los que goza la población blanca; a mediados de la década, la presión ejercida por el movimiento de mujeres obligará a recoger en la Ley de Derechos Civiles de 1964 la necesidad de hacer frente a la discriminación por razón de sexo, que no había sido incluida en su redacción original, así como las *acciones positivas* como instrumento idóneo para conseguir el fin de la igualdad entre hombres y mujeres.

En Europa será Suecia la pionera en la puesta en práctica de medidas a favor de la equiparación de hombres y mujeres¹ en todos los ámbitos sociales, a partir de la década de 1930. Sin embargo, no utiliza el concepto que se irá extendiendo a nivel internacional de *Igualdad de oportunidades*, ni tampoco mencionaba las *acciones positivas*² entre los instrumentos a utilizar para conseguirla.

¹ Política que excluye a las minorías étnicas, principalmente a la población lapona, contra la que se aplicarán medidas racistas por parte del gobierno sueco durante esas mismas décadas (leyes de esterilización forzosa,..).

² Las *acciones positivas* se definen como aquellas medidas específicas de carácter temporal destinadas a garantizar en la práctica una total igualdad de mujeres y hombres, principalmente en la actividad profesional; en particular mediante el

Esta filosofía de trabajo a favor de la igualdad se irá extendiendo y en su difusión se mencionarán, principalmente, tanto el acuerdo de la Organización de Naciones Unidas de 1979 denominado “Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación hacia las mujeres” (CEDAW³), como, en nuestro contexto, la legislación europea a través de los programas de acción comunitaria para la igualdad de oportunidades. En 1984, se aprueba una recomendación para aplicar programas de acción positiva a nivel europeo.

A partir de la Conferencia Mundial sobre Mujeres de Naciones Unidas de 1995 celebrada en Beijing se comenzará a extender el uso del principio de transversalidad de género o estrategia de *Gender-Mainstreaming* para hablar de políticas de igualdad. Así, en el IV Programa de Acción Comunitaria (1996-2000) pasará a ser el concepto fundamental, que se trasladará en 1999 al marco jurídico europeo también a través del Tratado de Ámsterdam, el cual incluirá asimismo el concepto de discriminación positiva⁴. El concepto de transversalidad de género es un concepto integral que implica que toda política, ya sea de transporte, educación, vivienda o familia, ha de tener en cuenta los aspectos de género. Pero esto que suena tan interesante, e incluso un gran avance en el papel, en la práctica va a resultar difícil de poner en práctica, y la propia Comisión Europea señala en uno de sus informes que “No se puede pretender que la transversalidad se desarrolle “naturalmente”: es necesario renovarla constantemente si no se quiere que se vea sepultada por la resistencia tradicional”. Esto exige, en su opinión, personal técnico cualificado y recursos que no siempre se están destinando a este fin, así como una conciencia y voluntad de trabajar a favor de ella, que a veces hay que crearla. E incluso, como observaremos más adelante, exige también un cambio de mentalidad sobre los niveles de participación social que requieren las políticas públicas para ser capaces de responder a las necesidades de las mujeres, lo que implica cambios en la filosofía de trabajo y formas de acometer la planificación de la política económica.

La Declaración y Plataforma para la Acción de la Conferencia internacional de ONU, Beijing 1995, va más allá de conceptos genéricos y subraya la necesidad de promover los derechos económicos de las mujeres y su independencia. Para ello, anima a los gobiernos a “facilitar, a los niveles apropiados, unos procesos presupuestarios más abiertos y transparentes”. En el apartado de los acuerdos financieros, también menciona la necesidad de “integrar una perspectiva de género en las decisiones presupuestarias sobre las políticas y programas, así como la adecuada financiación de programas específicos para asegurar la igualdad entre las mujeres y los hombres”. En este sentido, “los gobiernos deberían hacer esfuerzos para revisar sistemáticamente como se benefician las mujeres de los gastos del sector público y ajustar los presupuestos para asegurar la igualdad de acceso a los gastos del sector público”.

Así, dentro de la necesidad de la transversalidad de género en las políticas adquiere importancia el análisis presupuestario, al ser el presupuesto el instrumento fundamental de la administración pública para desarrollar y financiar sus políticas.

establecimiento de tratamientos preferenciales específicos que tengan por objeto facilitar el ejercicio de una profesión al sexo infrarepresentado o contrarrestar o compensar las posibles desventajas sociales existentes. (Mendez-Vigo, M.,2004: 114; Sierra, E.1999:1).

³ <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/>

⁴ En el año 2002 se aprueba una nueva directiva comunitaria que modifica la de 1976 relativa a la igualdad de hombres y mujeres en el trabajo, que consagra la discriminación positiva para mejorar la situación de las mujeres en el mundo laboral.

En octubre de 2001, la Presidencia Belga impulsó una conferencia internacional⁵ sobre “Procesos presupuestarios sensibles al género” en cuyo comunicado final se urgía a los gobiernos y otros agentes a incorporar el análisis de género en todos los estadios y niveles del proceso presupuestario, la promoción de la transparencia y responsabilidad, así como informar sobre el impacto de los presupuestos en los objetivos de igualdad de género⁶. A continuación, impulsó un seminario entre los miembros de la Unión Europea (UE) con objeto de reforzar la integración de la perspectiva de género en el trabajo del Consejo de Economía y Finanzas de la UE (ECOFIN), explorando la forma en la que se podría integrar en las Amplias Directrices de política económica⁷ que este organo emite. Una de sus conclusiones será que integrar el género en la política económica contribuye a la eficiencia en el gasto público, por lo que se propone reforzar más la dimensión de género en áreas clave (barreras que afectan a la tasa de empleo, políticas de promoción del empresariado, micro-créditos, mercado de capitales,..), así como analizar en mayor profundidad la relevancia de la economía no remunerada en la elaboración de la política económica.

En este contexto, se han comenzado a explorar las posibilidades y metodologías a utilizar para realizar presupuestos sensibles al género en algunos estados europeos, principalmente los países nórdicos, Bélgica, Austria, el Estado español y Alemania⁸. En Francia, Inglaterra y Escocia también se están realizando esfuerzos en los últimos años para recoger esta sensibilidad.

Con anterioridad y de forma pionera, el gobierno laborista australiano, tras subir al poder en 1984, pondrá en marcha un análisis y preparación de presupuestos con enfoque de género, en primer lugar a nivel federal, y posteriormente, estatal y local. Experiencia que obtendrá renombre a escala internacional, y se utilizará como referencia y punto de partida de muchas de las iniciativas posteriores. Serán Canadá en 1993, y especialmente, Sudafrica, a partir de 1994, los estados que darán continuidad a estas iniciativas. 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 negra, en general, y de las mujeres en particular, colectivo que había sufrido con mayor intensidad las políticas de discriminación social de los gobiernos racistas anteriores.

Basándose en los éxitos de esas iniciativas pioneras, el programa del Secretariado de la Commonwealth⁹ dio comienzo en 1995 a un proyecto piloto que incluía a varios países¹⁰. Desde 1995 hasta el 2002, de las más de 40 experiencias existentes a lo largo del mundo,

⁵ Conferencia apoyada por la OCDE, UNIFEM y el Consejo de Ministros Nórdico.

⁶ www.unifem.org/index.php?f_page_pid=182

⁷ Broad Economic Policy Guidelines

⁸ De acuerdo con la información recogida por el Advisory Committee on Equal Opportunities for Women and Men (2003:7-8).

⁹ 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 el 1,7 billones de personas, es decir, un tercio de la población mundial.

¹⁰ 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).

prácticamente la mitad de los Estados pertenecen a esta organización¹¹. Muchas de estas experiencias han sido exploratorias, por lo que un análisis de los impactos económicos de las mismas resulta muy difícil de determinar¹².

En la Commonwealth, en palabras de Budlender, el presupuesto era visto como un lugar pragmático para comenzar el trabajo de dotar de género a la política macroeconómica, ya que los temas relacionados con el género son más visibles en la política fiscal que en la monetaria¹³. Así, se consideraba que estas iniciativas podían servir de mecanismo para encajar los compromisos políticos con los recursos disponibles y que permitirían persuadir a los diseñadores de las políticas de la importancia de adoptar un enfoque más sensible al género en sus políticas.

En la actualidad, la aportación de la Commonwealth en la promoción de la igualdad de hombres y mujeres se está integrando en los denominados *Sistemas de Gestión y Dirección de género* (Gender Management Systems¹⁴) que parte de un enfoque holístico y sistemático para incorporar el género a las políticas generales, facilitando su uso por parte de los gobiernos en colaboración con otros agentes sociales, incluyendo a la sociedad civil y al sector privado. Esto significa aplicar medidas relativas a la integración de la dimensión de género en los instrumentos de gestión. Y cuando nos centramos en la actividad pública, entre estos instrumentos destaca el presupuesto público, al ser este la representación gráfica más amplia del quehacer del sector público, donde éste refleja las medidas a implementar para desarrollar sus políticas y, por lo tanto, sus prioridades.

Así, 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, al entrar de forma plena dentro de esta nueva fase de progresión hacia la igualdad de mujeres y hombres a través de la transversalidad en las políticas.

¹¹ 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.

¹² Budlender et al. 2002 a; Hewitt y Mukhopadhyay, 2002 a: 63.

¹³ Este enfoque ha sido criticado por centrarse excesivamente en el presupuesto sin considerar el marco macroeconómico general, ya que se ignoran los supuestos teóricos que enmarcan el presupuesto, con lo que el ejercicio se podría considerar reformista más que transformador (Budlender, 2002 a:85)

¹⁴ GMS es una red amplia de estructuras, mecanismos y procesos que permiten a los gobiernos y otras organizaciones integrar la igualdad de género a través de todas las decisiones políticas, planes y actividades. Esta red está siendo introducida en los países de la Commonwealth a través de talleres regionales y ha sido ofrecida directamente, a través de las misiones de construcción de capacidad, a 13 gobiernos de la Commonwealth (Hewitt y Mukhopadhyay, (2002a: 62).

2. Concepto y objetivos de los presupuestos sensibles a la equidad 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“

Pregs Govender

Parlamentaria sudafricana

Prólogo al Primer Presupuesto de las Mujeres en Sudafrica, 1996¹⁵

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 denominación dada al proceso en si mismo, que 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), principalmente. En la actualidad, en opinión de Budlender¹⁶ y su colaborador Hewitt, (2002b:7), el término más utilizado es “gender-responsive budgets”, que suele traducirse también como “presupuestos sensibles al género”, aunque en inglés tiene más matices que éste. En castellano, también se suele utilizar el término “presupuestos con enfoque de género” (Andia y Beltrán, 2003), entre otras denominaciones similares.

En un principio, en la experiencia australiana se consideraba que “El objetivo de un “presupuesto de las mujeres” es “obtener información sobre lo que se esta haciendo para las mujeres, aumentar el nivel de los programas destinados a ellas para poder conseguir fondos, y también construir en cada departamento una conciencia clara de que todo lo que se hace, cada dolar que se gasta, tiene un impacto sobre las mujeres –y que ese impacto es muy frecuentemente diferente para las mujeres y para los hombres”¹⁷

Posteriormente, y aunque la esencia de los objetivos se mantiene, se utilizará un lenguaje más amplio, que evoluciona con los tiempos. En palabras del Comité Asesor sobre la igualdad de oportunidades para las mujeres y los hombres de la Unión Europea, los presupuestos de género son una aplicación de “gender mainstreaming¹⁸” en el proceso presupuestario. Esto significa una valoración de los presupuestos basada en el género, incorporando una perspectiva de género a todos los niveles del proceso presupuestario y reestructurando los ingresos y los gastos para promover la igualdad de género”. La necesidad de que los presupuestos públicos fueran analizados en función del diferente impacto que tienen sobre los diversos grupos de la comunidad era señalada ya en 1990 por Sharp y Broomhill (1990:1), existiendo a su vez un debate abierto sobre las actividades en las que deberían centrarse los diferentes agentes (normalmente, gobierno, parlamentarias, y sociedad civil)¹⁹.

¹⁵ Budgeting for equality: the Australian experience. Rhonda Sharp y Ray Broomhill. *Feminist economics* 8 (1), 2002, 25-47.

¹⁶ Una de las principales expertas en estos análisis ya que ha participado en las iniciativas de más de 15 estados relativas a presupuestos de género.

¹⁷ (Sur de Australia 1987: 11: *El presupuesto y su impacto en las mujeres* 1987-88, Documento de información financiera, Adelaida, gobierno de Sur Australia (Sharp, R. y Broomhill, 2002)

¹⁸ Se define el “gender mainstreaming como la (re) organización, desarrollo y evaluación de los procesos políticos, de tal forma que una perspectiva de igualdad de género es incorporada en todas las políticas a todos los niveles y en todas las fases, por todos los agentes normalmente implicados en el diseño de las políticas.” CoEGr (2003:2)

¹⁹ (Budlender, 2002 a: 104)).

Sharp considera que los objetivos de estos presupuestos son principalmente dos. Por una parte, el que ya hemos mencionado, de identificar más claramente y evaluar, 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).

Los objetivos de las iniciativas de PEG difieren en función del país en el que se realizan y de los intereses de los grupos participantes en estos proyectos, dada la variedad de las realidades sociales, económicas y políticas de los estados que han comenzado a trabajar este tema. 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 equidad, eficacia y eficiencia en la política gubernamental, la transparencia en la actuación del gobierno para evitar la corrupción, la participación de la sociedad civil en la elaboración del presupuesto, y en el proceso de toma de decisiones. Por tanto, la necesidad de formación de la ciudadanía en cuestiones presupuestarias, así como la mejora de la calidad del proceso de descentralización²⁰ se revelan fundamentales en estos casos.

En el caso de Sudáfrica, más centrada en la problemática de las mujeres, entre los objetivos destacan desarrollar un conjunto de valores y principios alternativos que comiencen a dar prioridad a las necesidades socio-económicas de las mujeres pobres, incluyendo también objetivos democratizadores del proceso presupuestario, como proveer un instrumento crítico para controlar el gasto y hacer que la ciudadanía tenga más posibilidades de hacer seguimiento de temas, de cuyo debate hasta ahora había estado excluida, entre otros objetivos (Budlender 2002 a: 87).

Tampoco se puede obviar que muchas de las iniciativas que se han desarrollado en estas dos últimas décadas hayan comenzado su andadura en una época de cambio social, lo cual ha creado más posibilidades para la implicación del gobierno en las mismas, y en un sentido amplio para generar una mayor transparencia e impulsar la participación en la elaboración presupuestaria (Budlender 2002a: 89; Comisión Europea 2003: 25).

El presupuesto sensible al género es así un mecanismo importante para asegurar una mayor consistencia entre los objetivos económicos y los compromisos sociales²¹, entre los que destacaríamos la participación social en la toma de decisiones y la satisfacción de las necesidades de las mujeres y de la población pobre de la comunidad. 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 que es necesario examinar la distribución del presupuesto en función del mismo.

A pesar de que se suele considerar al presupuesto como un instrumento neutro al género, ya que se presenta en término de agregados financieros, sin existir una particular mención ni a las mujeres ni a los hombres, esta apariencia de neutralidad no es real. Sería mas

²⁰ Este es el caso de la iniciativa filipina en la que se recogen la mayor parte de los puntos mencionados en este párrafo (Budlender, 2002 a: 86).

²¹ (Hewitt y Mukhopadhyay, 2002a: 53).

adecuado definirla, según Elson (2002:29) como “ciego al género”, ya que se ignoran 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 así como el marco social, 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.²²

Esta ceguera respecto al género existe tanto en los marcos conceptuales como en las estadísticas utilizadas en la preparación de los presupuestos nacionales (Waring, 1989; Cagatay, Elson y Grown (eds), 1995). 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 nacional²³

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 preguntas a las que intenta responder parten de las siguientes: ¿a quien benefician los resultados del gasto presupuestario? Y a su vez, ¿quien paga los costes de estas decisiones?

La importancia de los presupuestos como reflejo de las políticas públicas es innegable. Sin embargo, éste es un instrumento muy amplio y complejo, por lo que la introducción de la perspectiva de género en los mismos refleja también esa complejidad, especialmente al inicio de estos ejercicios. Esto ha implicado que se hayan seguido diferentes modos de organizar en la práctica estas iniciativas. Estas varían en función del nivel político en que se sitúa (gobierno central, regionales, locales²⁴,...); dentro o fuera de las estructuras gubernamentales, el nivel de participación social en los mismos (cuando se da prioridad a la participación de las mujeres, se ha comenzado a hablar de presupuestos participativos de género²⁵), la extensión del análisis (puede incluir todo el presupuesto gubernamental o una selección de proyectos concretos, o cambios específicos en la imposición o legislación), la fase del ciclo presupuestarios (ex ante, ex post), y 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 sensible al género deben ser diseñados de un modo específico en función del país en el que se quiera aplicar. Pero el

²² Elson 2002a: 30

²³ Esim, 2000: 8

²⁴ Los procesos de descentralización administrativa que está teniendo lugar en muchos estados hacen conveniente los análisis de PEG también a niveles sub-estatales, incluyendo el nivel local. Chile, Mexico, Peru, Filipinas, Sudafrica, Tanzania y Uganda son Estados donde se han comenzado a realizar iniciativas a nivel sub-estatal. Este interés se debe en muchos casos a la descentralización de las funciones administrativas y de los recursos presupuestarios que están teniendo lugar a nivel mundial. En opinión de Fundar y Equidad de Género, el proceso de descentralización ha motivado que por primera vez en la historia de Mexico decisiones presupuestarias locales que han creado controversia se hayan convertido en el centro de debates políticos públicos, (Budlender (2002a): 103)

²⁵ Caso de Recife (Brasil), entre otros.

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 y de los programas del sector público. Budlender, asimismo, destaca la importancia de la participación social al considerar que la sociedad civil está más preparada para la experimentación metodológica que los gobiernos, ya que queda mucho por hacer para descubrir cómo ocurre la discriminación de género en su sentido amplio (Budlender: 2002a: 112).

3. Principales instrumentos utilizados en las experiencias internacionales

El presupuesto puede dividirse en dos grandes bloques, por un lado, los ingresos y por otro, los gastos; ambos con un peso muy relevante en la política económica gubernamental. En esta descripción de los instrumentos nos vamos a centrar en los relativos a la política de gasto, ya que la mayor parte de las experiencias analizadas han comenzado por ellos. Ello no es óbice para considerar como muy importantes los esfuerzos que se están haciendo en el terreno de los ingresos (ver Stovski, 1997; Villota, 2004), cuya importancia es vital para analizar en su conjunto el impacto de la actividad pública en la sociedad de forma desagregada.

A pesar de que no existe una única vía de realizar este análisis y de que hay que adaptarla a cada realidad, en la mayoría de los ejercicios realizados hasta la actualidad, se han utilizado tres marcos básicos de análisis presupuestario, con algunas variaciones. En primer lugar, se encuentra el marco utilizado en el caso australiano, que parte de la clasificación del gasto de cada departamento en tres categorías y que ha sido presentado por la economista feminista australiana Ronda Sharp. En segundo es el enfoque de cinco pasos utilizado en Sudafrica, presentado por Debbie Budlender.

Ambos enfoques pueden formar un marco analítico común tanto para analizar presupuestos ejecutados como para realizar estudios presupuestarios de impacto ex ante. Por ejemplo, tal como recogen Budlender y Hewitt (2003) en su guía-manual²⁶, un gobierno puede tomar un departamento o ministerio concreto, mirar a sus programas y sub-programas, 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 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 sub-programas de diferentes departamentos siguiendo la metodología australiana.

En tercer lugar, existen una serie de herramientas propuestas por Diane Elson que también serán sintetizadas posteriormente, y que 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.

²⁶ Una de las referencias fundamentales de este apartado.

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

En el caso australiano se parte de una clasificación del gasto en cada departamento gubernamental siguiendo las tres categorías mencionadas:

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

Se propone el análisis de estos gastos del siguiente modo:

- a. Identificar el objetivo del programa o proyecto a analizar, incluyendo el problema al que intenta hacer frente (describiendo la realidad social que existe detrás)
 - b. Identificación de las actividades planificadas para desarrollar el programa o proyecto (valorando su sensibilidad respecto al género)
 - c. Cuantificación de los recursos destinados a ese programa o proyecto
 - d. Determinación de los indicadores de resultados (por ejemplo, el número de mujeres y hombres beneficiarios del mismo).
 - e. Determinación de 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 año, para 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 y reflejar la igualdad de oportunidades, etc.

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

- a. Descripción de las modalidades de empleo existentes en el departamento
- b. Desagregación por sexo de los niveles de empleo (escalas), formas de empleo (jornada completa, parcial, o temporal), salarios y beneficios. Se pueden incluir otras desagregaciones como personas con discapacidad contratadas.
- c. Identificación de cualquier iniciativa especial adoptada para promover las oportunidades de empleo: cantidades gastadas y cifras alcanzadas (formación específica para mujeres o en igualdad de género, por ejemplo).
- d. Determinar el número de mujeres y hombres con cargos relacionados o especializados en temas de género. Por ejemplo, personas empleadas en la policía, servicio médico o asistencia social encargadas de temas de violencia doméstica o violaciones.

- e. Desagregación por sexo de 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. Descripción de 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, incluye, por lo tanto, el resto de iniciativas no incluidas en los dos apartados anteriores. Por ejemplo, desagregando por sexo las personas usuarias de programas y ayudas de distinto tipo, entre un largo etcétera de actividades, que cubren la práctica totalidad del presupuesto.

Cuando se ha utilizado esta clasificación como base del análisis, de su implementación se deduce que, en todos los casos, entre el 95% y 99% de las cantidades presupuestadas de gasto se encuentran en la tercera categoría. Por esto es muy importante su análisis transversal, 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 lo que normalmente hay que realizar una elección previa de los programas en los que se va a centrar el análisis. Los criterios propuestos para realizar el análisis son el tamaño, en términos de presupuesto, de los diferentes programas y la importancia desde el punto de vista del género de los temas tratados en los mismos²⁷.

Siguiendo la metodología 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. 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 las diferencias entre mujeres y niñas de diferentes subgrupos van a existir y también 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, en sus planteamientos generales, intenciones y objetivos a cumplir en términos de igualdad de género, tanto por lo que se dice como por lo que no se dice. Así se intentará valorar 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 de gasto presupuestadas: 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

²⁷ En el caso latinoamericano, las categorías 1 y 2 se han agregado formando una sola. Así, el análisis lo han realizado partiendo de dos categorías de gasto, lo cual facilita el análisis (Andia, Beltran: 2003)

análisis (lo cual ayuda también en la transparencia del proceso y facilita la participación).

4. Se analiza y evalúa la utilización de gasto y de los servicios prestados: aquí necesitamos:
 - 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 ejemplo, si aumenta la atención médica cómo lo hace la salud y la disponibilidad de tiempo por ejemplo.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 las condiciones de partida de las mujeres y hombres nos topamos con la dificultad de atribuir a un programa 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 por utilizar indicadores en las diversas áreas de actuación para intentar medir la evolución de los impactos.

La experta británica Diane Elson identifica tres niveles para el análisis de las iniciativas de presupuestos de género²⁸, 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 de decisiones y que se pueden agrupar en seis amplias categorías. Los apartados más analizados en las experiencias prácticas están relacionados con los apartados 2 y 3: la composición del gasto y la eficiencia en la prestación de servicios. 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 (o superavit) y si este 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 sobre 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

²⁸ Recogidos y resumidos por Budlender 2002 a:13.

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 del supuesto carácter constante del marco social a la hora de analizar el presupuesto y su futura sostenibilidad.²⁹

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 el incremento en la representación de las mujeres en el parlamento y en el ejecutivo, el funcionariado, y otras esferas de decisión. El resultado podría ser un número de diferentes escenarios presupuestarios, dependiendo de la distribución de los recursos en función del género y al nivel de empoderamiento de las mujeres. En Sudáfrica, entre los principales beneficios de esta técnica se menciona el permitir a las agencias de gasto considerar cuál es la mejor forma de ofrecer sus servicios públicos y su transformación, dentro de proyecciones realistas de sus presupuestos. En Irlanda también están intentando incorporar la perspectiva de género en su Plan de Desarrollo Nacional (Budlender, 2002a: 121)

2. La composición de los gastos e ingresos: Este apartado sería analizado principalmente utilizando la metodología de los apartados anteriores, con algunas variantes que no incluimos en este resumen.

3. En el tercer nivel se centra en la eficiencia en la prestación de servicios. Se suele considerar la 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

²⁹ Elson, D. 2002a: 39, 45

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 tipos³⁰.

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: 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. Y, obviamente, es importante haber recogido previamente los datos.

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 provisiones 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 aquellos monetarios como los relacionados con el tiempo, ya que muchos cambios en la provisión de servicios que pretenden aumentar la eficiencia de los mismos, lo que en realidad están haciendo es trasladar esos costes de los presupuestos monetarios del sector público (donde son 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. (ej: de 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 a lo largo de la economía si ofrecen igualdad de oportunidades y políticas de empleo que sean respetuosas con las necesidades de las personas contratadas. Estas medidas pueden promover mejores prácticas a lo largo de la economía, 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 sus descendientes.

³⁰ 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

3.6. La política de subcontratación de sector público puede ayudar a contrarrestar la discriminación: si se simplifican los trámites administrativos, se facilita el acceso a la información, se ofertan contratos de menor cuantía donde las empresas, cuya propiedad pertenece a las mujeres, puedan optar a la contratación, se puede ayudar a disminuir los desequilibrios entre las empresas.

3.7. Informe 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 de los departamentos gubernamentales que identificaran cómo afectarían a las mujeres los gastos propuestos en los mismos. Posteriormente, se sintetizaba una declaración con los informes de los departamentos. Esta iniciativa, por lo tanto, requiere una gran cooperación y cierto nivel de compromiso por parte de la maquinaria del gobierno con esta actividad y lo que implica. La creación de las condiciones para ello, probablemente, requiere una coalición de apoyos sustancial y bien organizado tanto dentro como fuera del gobierno. (Elson, D. 2002a: 37, 46).

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 utilizarlos, 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 análisis de género³¹.

En muchos de los instrumentos mencionados, se observa que una condición previa para poder realizar estos análisis, es la disponibilidad de datos estadísticos, la cual es recogida como necesidad en todos los informes y documentos relativos a esta materia, desde su inicio. 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”³².

Sin embargo, si los datos e indicadores se introducen para que los funcionarios sean más conscientes de su responsabilidad, esto no siempre se interpreta como responsabilidad frente a la ciudadanía y/o parlamentos, por lo que junto a los tres “standars” con los que se suelen interpretar los indicadores: eficiencia, economía y eficacia; en Tasmania, se ha decidido incluir una cuarta E: equidad, que en el resto de los casos no se suele incluir³³.

³¹ Simel Esim en 1995 elaborará otra taxonomía de diferentes métodos de análisis del presupuesto, aunque en algunos casos sin especificar cómo aplicar el análisis de género en ellos

³² Budlender, 2002 a: 106

³³ Budlender, 2002a: 123

4. ¿Instrumentos de participación social?

“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”

Debbie Budlender
Second Women’s budget (1997)

La voluntad política y la transparencia en el quehacer público son dos condiciones que, como hemos visto, resultan muy frecuentemente citadas 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 manifiesta 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 ellas va a ser fundamental. Por ello, y partiendo de esa necesaria colaboración entre los diversos agentes sociales, económicos y políticos que conforman la sociedad, ésta 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 los diferentes agentes en la preparación de los PEG. Tras analizar las experiencias de más de 15 estados en iniciativas de PEG, Budlender considera que deberían implicarse en estas iniciativas todos aquellos agentes que puedan tener un impacto significativo en la elaboración de los presupuestos más sensibles al género. Por ello, es importante la colaboración de personas responsables de los ministerios, departamentos o áreas de los que depende el presupuesto, así como las implicadas en temas relativos a las mujeres, abogadas/os,... y los grupos de la sociedad civil, ONGs, académicos/as instituciones de investigación, individuos situados estratégicamente y el público en general³⁴. 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 dedicado específicamente a los problemas de las mujeres tiene un papel dinamizador y de concienciación crucial.

En el caso de los análisis impulsados por la Commonwealth, el gobierno ha sido el principal centro de atención de los mismos, y especialmente el ministerio de finanzas (especialmente la oficina del presupuesto). Se ha impulsado asimismo, la implicación directa del ministerio responsable de los temas de género, como apoyo para el ministerio de finanzas³⁵ (relaciones no siempre fluidas y sin problemas). Asimismo, los ministerios responsables de las áreas de estudio también deben jugar un papel importante, ya que la mayoría de los estados han utilizado un enfoque sectorial en sus análisis (salud, educación, agricultura,..), al organizarse habitualmente los presupuestos de forma sectorial³⁶. Asimismo, dentro de los ministerios sectoriales existen variaciones en término 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.

³⁴ Budlender et al. 2002 a: 11-17; Elson, 2002 a: 42.

³⁵ En el caso de Filipinas, el principal protagonista de esta iniciativa ha sido la Comisión Nacional responsable del papel de las mujeres filipinas, aunque ha trabajado muy de cerca con las instituciones financieras del gobierno (Budlender, 2002 a: 95).

³⁶ Las diferencias en la organización administrativa de los gobiernos deben ser tenidas en cuenta a la hora de interpretar ciertas generalidades que no son aplicables en todos los casos.

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 el presupuesto es limitada. En algunos casos, se carece de poder para aumentar o disminuir las cifras globales de gasto e ingreso. En otros, el parlamento (especialmente un reducido grupo de parlamentarias) ha sido un agente importante³⁷,

Respecto a la sociedad civil, a menudo se menciona la iniciativa de Australia 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 la maquinaria del gobierno (denominadas *femocrats*). En otros casos, los ejercicios no gubernamentales 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 (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 organizaciones³⁸, 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, como en 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 que 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.

³⁷ como es el caso de Sudafrica y Uganda.

³⁸ El nivel de colaboración entre las ONGs y los gobiernos varía mucho entre las experiencias analizadas, pasando de una estrecha colaboración (en Tanzania) a una distancia crítica y al escepticismo y desconfianza en otras. (Budlender 2002 a: 99)

- ❖ Iniciativas de las ONG: las iniciativas se han impulsado desde fuera de las estructuras administrativas. Estas iniciativas se suelen centrar en la demanda de mejores políticas y una mayor democratización de las políticas y las medidas a realizar, intentando influir en los presupuestos y en los procesos presupuestarios para adoptar la perspectiva de género. Este es el caso de Tanzania en un primer momento.
- ❖ Iniciativas conjuntas de ONGs y fuerzas parlamentarias, como en el caso de 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 a su vez fundamental. Para ello es vital tener claros los objetivos, estrategias y procesos de 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 términos de cambios presupuestarios, sino que es un objetivo en sí mismo implicar especialmente a las mujeres en el proceso presupuestario, así como cambiar la perspectiva de las personas funcionarias y demás personas con responsabilidades en temas relativos al presupuesto y al género. Estas tareas no son visibles a corto plazo, pero pueden facilitar cambios posteriores³⁹. 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 dinamizarlas, los riesgos de estancamiento o retroceso parecen evidentes.

5. Principales retos en la actualidad

Partiendo de las conclusiones sacadas por las expertas mencionadas en este artículo tras su participación en estas iniciativas, queremos 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 se están iniciando en la actualidad.

En un principio, es interesante remarcar los logros conseguidos por medio de estas iniciativas⁴⁰:

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, 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.

³⁹ Budlender et al. (2002a): 19, 124

⁴⁰ Budlender et al. (2002a): 15; Sharp y Broomhill (1990), Hewitt y Mukhopadhyay, (2002a: 55)

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 funcionarios.
4. Aumento de la eficiencia económica, evitando “falsas economías” que solo trasladan costes de la zona de lo visible a la invisible, como diría Elson.
5. Impulsan el buen gobierno, entendiéndolo como el proceso de incremento de oportunidades para la provisión de bienes y servicios a la gente de una forma justa, eficaz y responsable, para lo que es condición necesaria, la transparencia, la responsabilidad y la participación.
6. Impulsan los compromisos internacionales. En la actualidad, la reducción de la pobreza vuelve a ser una prioridad en la agenda internacional. Asimismo, está emergiendo el punto de vista que defiende que las políticas macroeconómicas deben ir acompañadas de un conjunto de políticas sociales que busquen la igualdad de género y social, la reducción de la pobreza, del deterioro medioambiental y que defiendan unas condiciones laborales básicas, entre otras áreas. Frente a las carencias de recursos esgrimidas por muchos gobiernos para poner en práctica políticas que persigan los objetivos mencionados, los PEG ayudan a enfocar y hacer un uso eficaz de los recursos disponibles, ofreciendo una estrategia práctica para construir un consenso sobre la prioridad de la igualdad de género.

Asimismo, es evidente que existen varios obstáculos en el camino que hay que ir superando. En la experiencia australiana, pionera y la más extensa en el tiempo, se destacan entre otros los siguientes:

1. Falta de datos y recursos disponibles para llevar a cabo la valoración de los programas gubernamentales
2. Falta de compromiso por parte de la burocracia, y los límites políticos impuestos por los gobiernos en la autocrítica 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. Todo ello dificulta el desglose 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 de género efectivo⁴¹, entre los que destacan los siguientes:

- 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 para promover la igualdad de género, formalizado a través de instrumentos legales internacionales 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.

⁴¹ Comité de asesoramiento sobre igualdad de oportunidades para las mujeres y los hombres, en su informe de 2003 sobre los presupuestos de género.

- 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.
- Transparencia y participación: La transparencia en el proceso presupuestario es un prerequisite 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.
- Otros prerequisites son la coordinación, capacidad, instrumentos y la necesidad de asignar recursos tanto humanos como financieros en estos procesos, todos ellos relacionados con los anteriores (AC,2003:6).

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

1. La necesidad de analizar el presupuesto en su conjunto desde este enfoque. Los presupuestos de género 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 intenta seriamente cuantificar el impacto de los presupuestos en el trabajo reproductivo⁴². Para ello 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.

4. La necesidad de seguir elaborando indicadores de gastos relativos, 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 debe 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 del departamento de economía y

⁴² Budlender, 2002 a: 116

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.

10. La identificación del papel de las agencias externas, en los casos en los que participan, dando el protagonismo y control a los órganos y a la población local.

11. 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.

12. En todo el proceso se subraya el papel de la sociedad civil, dada la ambivalencia de los gobiernos sobre continuar con estas iniciativas si no existe una demanda articulada clara, lo cual obstaculiza su continuidad en el tiempo⁴³.

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, pero también sus grandes potencialidades. Si la transversalidad de las políticas públicas 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, ya que 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, se impliquen de forma activa en este apasionante reto.

Bibliografía

- Advisory Committee On Equal Opportunities For Women And Men (2003): *Opinion On Gender Budgeting*. Unión Europea.

http://europa.eu.int/comm/employment_social/equ_opp/strategy/opinion_on_gender_budgeting_en.pdf

- Andia, Bethsabé y Arlette Beltrán (2003): *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

- Budlender, Debbie, Diane Elson, Guy Hewitt y Tanni Mukhopadhyay (2002a): *Gender budgets make cents: understanding gender responsive budgets*. Commonwealth Secretariat. 180 pag.

- Budlender, Debbie y Guy Hewitt (2002b): *Gender budgets make more cents. Country studies and good practice*. Commonwealth Secretariat. www.bellanet.org/grbi/docs/GBMMC.pdf. 194 pág.

- Budlender, Debbie y Guy Hewitt (2003): *Engendering budgets. A practitioners' guide to understanding and implementing gender-responsive budgets*. Commonwealth Secretariat. 100 pág.

⁴³ Hewitt, 2002:21.

- Comisión Europea (2003): “Gender equality in development cooperation: from policy to practice- The role of the European Commission”. *Development De 119*. 29 pág.
- Degraef, Véronique (2002): “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.
- Hewitt, Guy y Tanni Mukhopadhyay, (2002): “Promoting gender equality through public expenditure” en *Gender budgets make cents: understanding gender responsive budgets*. Budlender, Debbie, Diane Elson, Guy Hewitt y Tanni Mukhopadhyay (2002) Commonwealth Secretariat.
- Méndez-Vigo, Marisa (2004): “Sobre la responsabilidad social interna de las empresas: el caso de las políticas de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”. *Lan Harremanak-Revista de relaciones laborales*. Nº 9: *Etica y Empresa*
- Sharp, Ronda y Ray Broomhill. (1990): “Women and government budgets”. *Australian Journal of Social Issues*, 25 (1), pág 1-14.
- Sharp, Rhonda y Ray Broomhill. (2002): “Budgeting for equality: The Australian experience”. *Feminist economics* 8 (1), pág. 25-47.
- Sierra, Elisa (1999): *Acción positiva y empleo de la mujer*. Consejo Económico y Social, Sección de estudios.
- Stovski, Janet G (1997): “Sestos de género en los sistemas tributarios”. *Tax Notes International* (FMI)
- Villota, Paloma de (2004): “Aproximación a la imposición personal española desde una perspectiva de género”. Comunicación presentada en las *IX Jornadas de Economía Crítica*. UCM Madrid.