

Francisca Pleguezuelos Aguilar.

I Conferencia Andaluza sobre Economía y Presupuestos en clave de Género.

Sevilla, 1 Diciembre 2006.

Agradecimientos a los organizadores, a los asistentes (gran éxito de la convocatoria).....

I.- ¿POR QUÉ UNA INICIATIVA DE PERSPECTIVA DE GÉNERO?

Durante estos dos días, Uds, habrán escuchado ya a mis antecesoras en estas Jornadas, explicarles qué es la perspectiva de género en el marco presupuestario de un país y a qué se debe, cuales son sus motivaciones. Así pues, yo comenzaré precisamente por las razones que nos llevan a hablar de una iniciativa de presupuestos de género.

Hablar de género es hablar de desigualdades estructurales, que atraviesan todas y cada una del resto de desigualdades. Las mujeres somos cerca del 52% de la población. Sin embargo, si hablamos de riqueza, la mujer es más pobre. Si hablamos de violencia, la mujer es la víctima. Si hablamos de oportunidades, la mujer ha dispuesto históricamente de menos posibilidades de formarse y desarrollarse personalmente. Si hablamos de empleo, la mujer es la más desempleada. Si hablamos de participación social, la mujer está menos representada. Si hablamos de economía sumergida, sin derechos, la mujer suele ser más explotada. Si hablamos de conciliación de la vida laboral y familiar, la mujer es la que dedica más esfuerzo al cuidado doméstico... Desigualdades que no tienen argumento más allá de lo cultural, la tradición, en definitiva, el patriarcado, es decir del rol secundario que a través del tiempo se le ha otorgado a las mujeres.

La lucha por la eliminación de la desigualdad social y por la igualdad de oportunidades vitales, es un objetivo progresista; es un empeño que permanece y mueve las principales transformaciones sociales y el desarrollo armónico y sostenible de los pueblos. Este objetivo fundamental y común a todas las sociedades evolucionadas, cobra especial trascendencia cuando hablamos de género

Los presupuestos son la voluntad política de los Gobiernos, los cuales destinan los recursos según las prioridades de las políticas concretas.

Los presupuestos no son neutros, ni en el capítulo de ingresos ni en el de gastos e inversiones. Los presupuestos se hacen en función de los idearios y los programas políticos, de ahí la importancia de que sean gobiernos progresistas los que elaboren esos presupuestos si queremos que incorporen la perspectiva de género o bien, como ha hecho el Parlamento Europeo que se obligue a los Estados Miembros a incluir esta perspectiva con carácter transversal en todos los programas que se financien con fondos europeos.

No hay voluntad política que se sostenga sin recursos, sin presupuesto. Hablar de género en los presupuestos es hablar de igualdad de hombres y mujeres, evidenciar la desigualdad que permanece y **comprometer recursos** públicos para corregirla.

Hacer unos presupuestos públicos sensibles al género es hacerlos expresamente responsables con el objetivo de la eliminación de las desigualdades entre hombres y mujeres. Es vincularlos a objetivos que, siendo tan importantes y tan permanentes, deben tener reflejo explícito en las cuentas públicas.

En la actualidad más de cuarenta países están poniendo en práctica ejercicios de presupuestos de género, inspirados en un principio en las experiencias desarrolladas inicialmente por países como Australia y motivados por el impulso aportado por el compromiso de las Naciones Unidas con respecto a los presupuestos de género en la “Plataforma de acción” de Pekín.

II.- ¿QUÉ ES UN PRESUPUESTO DE GÉNERO?

Un presupuesto de género no consiste en realizar un presupuesto distinto para mujeres; se trata de un enfoque que puede utilizarse para poner de manifiesto la brecha existente entre los contenidos de las políticas y los recursos destinados a su puesta en marcha, garantizando que los fondos públicos se emplean de forma más ecuánime desde de la óptica del género. No se trata de ver si se está empleando igual cantidad de fondos en mujeres que en hombres, sino si el gasto y la inversión son adecuados para las necesidades de las mujeres y los hombres.

Los presupuestos de género son **herramientas** para comprobar los compromisos generales de los gobiernos con respecto al ámbito del género, relacionando los compromisos de las políticas de todos los ministerios de un gobierno con sus presupuestos. Como afirma la Red de expertos de género del Consejo de Europa “Son un mecanismo para establecer si los compromisos del gobierno con respecto a la igualdad de géneros se plasma en sus compromisos presupuestarios.” Sin un respaldo económico apropiado, es poco probable que los compromisos de igualdad de un gobierno se hagan realidad.

III. ANTECEDENTES POLÍTICOS Y SOCIALES DE LOS PRESUPUESTOS CON ENFOQUE DE GÉNERO.

El mainstreaming de género implica el llevar la perspectiva de género al centro de atención en todas las áreas de desarrollo de la sociedad (desarrollo económico y político, además de social) y en todos los tipos de actividades como la recopilación de datos y la investigación, el análisis, la legislación, el desarrollo de políticas, el desarrollo de proyectos y programas, así como la formación y otras actividades de desarrollo institucionales. Se necesita incorporar la perspectiva de género en el desarrollo de las políticas además de en el trabajo operacional

El mainstreaming de género fue establecido como estrategia para la promoción de la consecución de la igualdad de género debido a que las estrategias anteriores fallaron en el cumplimiento de los objetivos establecidos. Las lecciones aprendidas de la implementación de actividades y proyectos especiales para las mujeres en los años 70 y 80, indicaron que aunque tales proyectos resulten esenciales, no pueden por sí mismos producir los cambios necesarios en el estatus de la mujer. Se basó en la necesidad de ir más allá del simple intento de integrar incuestionablemente las mujeres en las agendas de desarrollo existentes, sino para **cambiar o transformar las agendas de trabajo para que pudiesen responder más adecuadamente a las realidades y necesidades tanto de mujeres como de hombres.**

Hasta hoy se han firmado diferentes acuerdos internacionales sobre la igualdad de género:

- la Convención de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979),
- la Declaración de Viena sobre los derechos humanos (1993)
- la Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre población y desarrollo, El Cairo (1994),
- El Plan de acción sobre desarrollo desde una perspectiva de género de la Commonwealth (Plan de acción sobre género y desarrollo - 1995),
- la Plataforma de Acción de Beijing (1995).

Yo me centraré en dos de estos encuentros y acuerdos, para entender como se “fragua” la necesidad de elaborar presupuestos de género:

1. Conferencia de Beijing.

Según el Informe “Los derechos económicos de las mujeres y la Conferencia de Pekín”, la convocatoria por Naciones Unidas de la IV Conferencia Mundial de las Mujeres fue un acontecimiento de suma importancia. A lo largo de toda la Plataforma de Beijing se dejó constancia del aumento de la pobreza y su feminización, así como del acceso y participación desigual de las mujeres en la estructura y diseño de las políticas económicas. Se analizaron las causas y se propusieron diversas medidas a adoptar por gobiernos, ONGs, sindicatos, empresarios, organizaciones internacionales, etc., para superarlo.

El hecho de que la ONU se haya centrado en las tres últimas décadas en el avance de la mujer y en la igualdad de género ha causado un mayor reconocimiento internacional sobre la importancia de la perspectiva de género en relación con los objetivos generales de las Naciones Unidas, como la erradicación de la pobreza, los derechos humanos, la buena gobernabilidad, el desarrollo sostenible del medio ambiente, y en todas las áreas de trabajo de la ONU. Concluyéndose que al elaborar y planificar las políticas, se deben tener en cuenta esta perspectiva de género para asegurar la consecución de la igualdad entre mujeres y hombres y un desarrollo sostenible centrado en las personas.

Por eso, dos estrategias importantes guían hoy la promoción de la igualdad de género en el trabajo fundamental de la ONU: las intervenciones específicas en apoyo del empoderamiento de la mujer y de la promoción de la igualdad de género, y la estrategia de mainstreaming de género. Estrategias que, aunque estén separadas, son complementarias y están interrelacionadas.

2. El Foro de ONGs.

Paralelamente a la creación de la Plataforma de Acción en 1995 se celebró el foro de ONGs, con 25.000 asistentes, fundamentalmente mujeres, donde se pusieron de manifiesto los principales puntos de preocupación:

- ▶ La carga de la pobreza creciente en las mujeres.
- ▶ Desigualdad en el acceso y en la participación en la política y en la economía.
- ▶ Escaso acceso a la propiedad de la tierra, al capital, al crédito y a la tecnología.
- ▶ Exclusión en la elaboración de estructuras políticas y económicas.
- ▶ Segregación de las mujeres en empleos mal pagados y poco reconocidos.

En referencia a esta Plataforma se trabajó por primera vez en los Presupuestos con Enfoque de Género, con los objetivos siguientes:

- ▶ Revisar, adoptar y mantener políticas macroeconómicas y estrategias de desarrollo que aborden las necesidades y esfuerzos de las mujeres en situación de pobreza.
- ▶ Reestructurar y enfocar la asignación del gasto público para la promoción de oportunidades económicas a las mujeres.
- ▶ Promover el acceso equitativo a los recursos productivos.
- ▶ Atender a las necesidades básicas sociales, educativas y sanitarias de las mujeres, particularmente de aquellas en situación de pobreza.

Y se hicieron propuestas como:

- ▶ Alcanzar compromisos efectivos de los gobiernos para el cumplimiento de lo aprobado.
- ▶ Elaborar leyes, normas y mecanismos para su cumplimiento.
- ▶ Reconocer la importancia de organizaciones internacionales: OIT, comités tripartitos en la Unión Europea, etc.
- ▶ Creación de redes de solidaridad entre todas las mujeres, tanto de los países ricos como de los pobres, que favorezca la coordinación entre ellas. (Ej.: en el área sindical no existen redes internacionales de mujeres).
- ▶ Formar organizaciones de mujeres y ejercer presión a través de las mismas.
- ▶ Lograr acuerdos de los agentes sociales en materia de igualdad de oportunidades.

IV. ACTUACIONES DE LOS GOBIERNOS E INSTITUCIONES PARLAMENTARIAS.

A) Unión Europea

Desde el comienzo, la igualdad de género ha sido un principio fundamental en la Unión Europea, consagrado en su tratado constitutivo con el principio de igualdad de retribución entre los trabajadores y trabajadoras. Desde entonces, la Unión Europea ha continuado con su esfuerzo por alcanzar la igualdad de género y por mejorar el estatus de las mujeres.

De este modo, cabe recordar, que la Unión Europea comenzó el largo camino del logro de la igualdad entre mujeres y hombres en los años 70, aunque la norma de igualdad salarial ya se había adoptado en el Tratado de Roma de 1957.

La demanda de igualdad de trato dominó esta época que abordó el derecho del individuo a la igualdad.

- En 1975, se adoptó la primera directiva europea de igualdad que comprendía la igualdad salarial. A esto le siguió, en el año 1976, una

directiva sobre la igualdad de trato en el acceso al empleo, la formación, la promoción y las condiciones de trabajo. En 2002, esta ley de 1976 se consolidó y amplió para incluir una prohibición formal contra el acoso sexual.

A lo largo de la historia de la Unión Europea, se han ido adaptando un conjunto de directivas con el objetivo de crear una igualdad real. Por citar algunas: igualdad de trato en los sistemas estatutarios de la seguridad social (1978); en los sistemas profesionales de la seguridad social (1986); en la baja por maternidad y las condiciones de salud y seguridad de las mujeres embarazadas y las madres lactantes (1992); en la organización de la jornada laboral (1993); en la baja parental y la baja por razones familiares (1996); en la carga de la prueba en asuntos ante los tribunales para facilitar la prueba de discriminación (1997); y en el trabajo a tiempo parcial (1997).

A pesar del amplio abanico legislativo, **las leyes de igualdad de trato** fueron **eficaces** en la lucha contra la discriminación manifiesta, **pero no suficientes** para asegurar la igualdad. Su punto de partida era que las mujeres y los hombres deberían ser tratados en los mismos términos. Pero ya que las mujeres y los hombres no empiezan desde la misma posición, la igualdad de trato no condujo siempre a igual resultado. Las políticas aparentemente neutras no fueron suficientes.

- En los años 80, se adoptaron las primeras **acciones positivas** relacionadas con las desventajas experimentadas por las mujeres. Por ello, la UE, reconociendo los defectos de la legislación en materia de igualdad cofinanció acciones específicas para las mujeres, especialmente en el ámbito de la formación.

Sin embargo, no fue hasta 1996, cuando, tras la celebración de la Cuarta Conferencia Mundial de la ONU, que la UE adoptó su planteamiento de integración de la perspectiva de género. Al introducir este cambio, la Comisión Europea manifestó su deseo de aplicar un planteamiento de integrar la perspectiva de género en la planificación, la aplicación, el seguimiento y la evaluación de todas las políticas y acciones de la UE para evaluar su impacto en mujeres y hombres.

- En 1997, el Tratado de Ámsterdam confirmó la importancia de promover la igualdad de género y formalizó el compromiso respecto a la integración de la perspectiva de género.

Como Uds. Sabrán, los presupuestos de la Unión Europea, a diferencia de los presupuestos nacionales y locales de los Estados miembros, se caracterizan por seguir únicamente políticas de gasto, ya que los ingresos son fijos y no se pueden modificar (a menos que se establezcan acuerdos interinstitucionales). En el caso de la Unión Europea, por consiguiente, la estrategia relativa a presupuesto de género se concentra exclusivamente en los gastos y, por tanto, en el reparto de los recursos en función de las políticas presupuestarias sectoriales.

A pesar de ello y aunque no existe una estrategia en la Unión Europea en sentido estricto, el V Programa marco para la igualdad de oportunidades entre hombres (2001-2006) y mujeres dedica una gran parte de la estrategia para la igualdad de género a la consecución del objetivo de la igualdad de oportunidades en la vida económica y social.

En un Informe del Parlamento Europeo de 2002 sobre **la integración de la perspectiva de género en el presupuesto** se recordaba que, incluso si no existe una política propiamente dicha de presupuestos de género, la Unión Europea aplica en algunas de sus políticas un enfoque de transversalidad de género en relación con los programas y la financiación destinada a los Estados miembros. Los ejemplos más interesantes de la integración horizontal de la política sobre la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en la utilización de los recursos de la UE, se encuentran en el seno de los programas y los recursos de los Fondos Estructurales, la estrategia europea sobre el empleo (en concreto a través del cuarto pilar, las orientaciones anuales y los PAN).

En cuanto a los presupuestos de la Unión Europea, la inclusión de la perspectiva de género se ha efectuado hasta ahora a través de una serie de medidas puestas en práctica en algunas líneas presupuestarias concretas y a través de la inclusión de los objetivos de igualdad entre hombres y mujeres dentro de los comentarios de las líneas presupuestarias.

Periodo 2007-2013. Orientaciones Estratégicas.

La incorporación de la política económica y las directrices de empleo en la nueva estrategia de Lisboa debe animar a los Estados miembros a reforzar la integración de la igualdad entre hombres y mujeres en todos los capítulos de sus programas nacionales de reforma, particularmente, en ámbitos en los que se hayan registrado avances limitados, como las políticas económicas, empresariales y presupuestarias (integración de la perspectiva de género en el presupuesto).

Las orientaciones estratégicas tienen como objetivo orientar la política de cohesión hacia el incremento de la competitividad europea en apoyo del crecimiento y del empleo. Para ello, es imprescindible apostar por el conocimiento, la innovación y la valorización del capital humano.

Estas directrices estratégicas superan el ámbito de cualquier fondo concreto y han de ser tenidas en cuenta a la hora de elaborar los planes estratégicos nacionales y los programas operativos, con el objetivo de conseguir el cumplimiento de la Estrategia de Lisboa y de Gotemburgo.

Se establecen cuatro criterios que, en el caso de no ser respetados, suponga el reembolso de los fondos europeos por los Estados Miembros. Estos cuatro criterios son:

- desarrollo sostenible.
- integración de la perspectiva de género.**

- Prohibición de discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual.
- derecho del medio ambiente.

Por tanto podemos afirmar que la UE incorpora "de facto" en sus políticas de gasto la perspectiva de género.

B) ESPAÑA.

En España el Gobierno de Rodríguez Zapatero ha cogido el liderazgo en el objetivo de la igualdad de género:

Empezó esta legislatura con la **Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género**. Esta ley es pionera en Europa y ha situado a España a la vanguardia en relación a la lucha contra la violencia de género, lacra del siglo XXI.

- El pasado 6 de octubre de 2006 se aprobó la **Ley de promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia**. Dentro de las novedades introducidas por esta Ley, cabe señalar: el reconocimiento de un **nuevo derecho de ciudadanía**: universal, subjetivo y perfecto: el derecho de las personas que no se pueden valer por sí mismas a ser atendidas por el Estado, y garantiza una serie de prestaciones. Derecho que además redunda en muchas mujeres, como "cuidadoras".

En cuanto a la financiación para 2007, el proyecto de PGE se ha dotado créditos por importe de 227,67 millones de euros para financiar el gasto que se derivará de la Ley de Dependencia. Y tiene en estudio la de **Impacto de género**.

- En la actualidad se está discutiendo el **Anteproyecto de Ley de Igualdad entre Mujeres y Hombres**.

Los presupuestos generales del Estado, si bien no han recogido explícitamente la perspectiva de género, sí que han priorizado el gasto e inversión en todos los Ministerios dirigidos a las políticas de igualdad con carácter transversal.

Todas estas leyes han tenido estudios de Impacto de género.

C) Andalucía

La implementación de políticas de igualdad en todas las políticas públicas a través del Presupuesto de cada ejercicio, es ya un hecho en el que el Gobierno andaluz está ya trabajando, estableciéndose, pues, a la vanguardia de la Igualdad de Género en las políticas presupuestarias.

Cuando hablamos de género en la Junta de Andalucía estamos hablando del Plan para la Segunda Modernización de Andalucía que impone la transversalidad de esta perspectiva en los planes que se desarrollen en su seno, como lo es en **el Plan Económico Andalucía Siglo XXI (2002-2005)**, que ha supuesto un punto de inflexión en la toma de conciencia sobre la necesidad de mejorar las oportunidades laborales y económicas de las mujeres.

Las estrategias más importantes que se han acometido en este Plan pueden resumirse en tres grandes aspectos:

- 1.- Promover la igualdad de oportunidades de hombres y mujeres.
- 2.- Incentivar la acción positiva para corregir desequilibrios.
- 3.- Aplicar la transversalidad del enfoque de género en la planificación político-económica.

La Junta de Andalucía consciente de que no hay políticas de igualdad sin presupuesto, el artículo 139 de la Ley 18/2003, ha dispuesto la creación de una **Comisión de Impacto de Género** en los Presupuestos, en el seno de la Consejería de Economía y Hacienda.

El II Informe de Evaluación de la Perspectiva de Género en los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2007, presenta las siguientes conclusiones muy significativas:

► En cuanto a la **Igualdad Real entre hombre y mujeres**, reconoce que cambia poco de año en año, aunque hay indicios de que se está produciendo una transformación en profundidad, Se está produciendo un giro importante sobre todo en lo poderes ejecutivo y legislativo, aunque hay sectores de gran influencia con cuotas de representación masculina del 80%.

► Así como cada día se están incorporando más mujeres al mercado laboral, el mercado laboral no está incorporando a las mujeres al mismo ritmo, comprobándose que las tasas que más disminuyen son las de paro masculino.

► En cualquier caso son las mujeres andaluzas las que experimentan mejores indicadores de evolución. Así tenemos que las mujeres en 'activo' en el mercado laboral suben un 5,8%, las ocupadas un 7% y las mujeres 'inactivas'

disminuyen un 1,3%, todas las variaciones superiores a las que se producen en el resto del Estado.

► En el último año se ha incrementado en un 15% el número de mujeres Empresarias o Cooperativistas en Andalucía y en un 23% el número de hombres dedicados a la ayuda familiar, ambos dos datos que parecen apuntar a un mayor equilibrio en las situaciones profesionales de hombres y mujeres.

► Igualmente ha aumentado el número de mujeres perceptoras de jubilación y el de hombres dedicados a labores del hogar, elemento, éste último, que habrá que analizar en mayor profundidad aunque a primera vista pueda ser indicativo de un cambio en la definición social de los roles de género.

► En cuanto a **los Recursos Humanos de la Junta de Andalucía** presentan un equilibrio de sexos cada vez mayor sobretodo entre los altos cargos y puestos de libre designación.

V. PANORAMA ACTUAL Y POLÍTICAS DE FUTURO.

En los últimos años se han dado pasos importantes en políticas de igualdad, tanto en el Estado como en Andalucía. Ejemplos de ello son el Acuerdo para la Mejora del Crecimiento y del Empleo y el Acuerdo sobre Medidas en Materia de Seguridad Social suscritos entre sindicatos, patronal y administración, y las proposiciones de Ley Orgánica de Igualdad de hombres y mujeres o la de Promoción de la Igualdad de Género de Andalucía, así como la de Atención a Personas en Situación de Dependencia, leyes que tienen previsto comenzar su efectividad en 2007.

Además, por Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea (771/2006/CE) se estableció que 2007 fuera el '**Año Europeo de la Igualdad de Oportunidades para Todos**: por una sociedad más justa'. Entre los objetivos de la Decisión se encuentra promover el reconocimiento del derecho a no sufrir discriminación, el incremento de la participación y representación de los grupos discriminados, el reconocimiento de las ventajas de la diversidad y la igualdad, y la concienciación para suprimir los estereotipos, los prejuicios y la violencia que generalmente acompaña a la desigualdad.

Para finalizar, quisiera resaltar, una vez más, la voluntad política en relación a la inclusión de la perspectiva de género en los presupuestos. Hemos visto como tanto en la UE, en España y, sobre todo en Andalucía, se están dando pasos firmes en busca de la tan ansiada y merecida Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres. Una vez dentro de la agenda política, es necesaria una amplia participación social, que ya la hay, a la hora de fijar los mecanismos de actuación y evaluación de las políticas. Sin duda, con Seminarios y puntos de debate como éste estamos en el buen camino.

Muchísimas gracias.