

**Iniciativa de Presupuestos Públicos con enfoque de Género
(Gobierno Vasco)**

Rona Fitzgerald
e-mail: rona.fitzgerald@strath.ac.uk

INTRODUCCIÓN

El compromiso del Gobierno Vasco de emprender una iniciativa de presupuestos con enfoque de género, presenta un gran número de desafíos tanto para la administración como para los distintos departamentos. Esta iniciativa se lleva a cabo en el contexto de un enfoque transversal a fin de lograr la igualdad de género.

Transversalidad o Mainstreaming

La transversalidad es una estrategia cuya meta es hacer de la igualdad de género una parte constante en el proceso de política transversal. Se ha venido desarrollando desde comienzos de los años 90 y gradualmente, se ha ido prestando más atención a las implicaciones que esta estrategia tiene en el campo de la política, desde el desarrollo urbano hasta la política presupuestaria y el desarrollo empresarial.

Subyacente al concepto de transversalidad está el reconocimiento de que mujeres y hombres no padecen las mismas situaciones, ni tienen las mismas necesidades ni recursos, y que estas diferencias pueden afectar a la manera en que mujeres y hombres acceden a todo: desde la participación en el mercado laboral a los servicios públicos. Teniendo en cuenta estas diferentes necesidades y situaciones entre mujeres y hombres, quienes se ocupan de la gestión política podrían establecer el objetivo de sus políticas de una manera más segura, conseguir una distribución más efectiva y lograr una mayor igualdad.

Un abanico de herramientas sostiene la estrategia de transversalidad. Estas incluyen:

- La incorporación explícita de la perspectiva de género en el desarrollo político.
- Sólidos datos de base sobre la respectiva posición de mujeres y hombres en un gran número de áreas.
- El establecimiento de objetivos claros y de indicadores.
- Un mecanismo de control y supervisión exhaustivo, con un buen sistema de comunicación así como un adecuado método de evaluación.

También requiere de capacidad para aplicar un modelo de Evaluación del Impacto de Género que permita identificar y dar respuesta a las diferentes situaciones y necesidades de mujeres y hombres.

¿Por qué una iniciativa de presupuesto con enfoque de género?

Mientras muchos gobiernos de la Unión Europea y la mayoría del entorno internacional han expresado su compromiso con la transversalidad – especialmente en lo que a igualdad de género se refiere-, se percibe a menudo un vacío entre esta declaración política y la forma en que los gobiernos asignan y gastan el dinero público.

A algunos gobiernos, el proceso de preparar un “presupuesto de mujeres” les ha proporcionado útiles lecciones. Hoy en día, hay una extensa literatura que recoge y perfila lecciones y consejos de buenas prácticas para la preparación de un “presupuesto de mujeres” y para la aplicación del Análisis del Impacto de Género en varias esferas políticas. Este es un buen punto de partida pero, como señala Elson¹ “ *Una iniciativa de presupuesto sensible al género no pretende producir un presupuesto separado para las mujeres o aumentar la cantidad de dinero público que se gasta en programas específicos para ellas. En su lugar, pretende desglosar o desagregar el gasto público, o el ingreso público, desde una perspectiva de género, identificando las consecuencias y el impacto que tiene sobre mujeres y niñas y comparándolo con el que tiene sobre hombres y niños. El punto de partida está en que las consecuencias y el impacto es*

¹ Elson, Diane (2000) *Gender Budget Initiatives as an aid to Gender Mainstreaming*, paper delivered to the Ministerial Conference on Gender Mainstreaming, Competitiveness and Growth, OECD, Paris, 23-24 November 2000.

probable que difieran debido a la distinta posición social y económica de ambos sexos”.

La práctica de crear un presupuesto sensible al género ayudará a mostrar y hacer más transparente la relación existente entre los objetivos políticos y el gasto público. También ayudará a identificar las herramientas necesarias para mantener el compromiso de igualdad transversal en el proceso político vasco. Aunque la experiencia internacional no ha producido un modelo sencillo y uniforme para aplicarlo en la elaboración de presupuestos sensibles al género, sí se han aprendido algunas lecciones y se han identificado un número de ingredientes cruciales. Al emprender un programa de reforma dirigido a probar la igualdad del presupuesto nacional, es vital que una mayor transparencia y la asunción de responsabilidades por el proceso presupuestario se conviertan en una característica esencial del proceso político. La importancia de la igualdad radica en el compromiso de fomentar métodos más participativos de gobierno y las iniciativas que se llevan a cabo deberían tomar medidas para incorporar tantos puntos de vista como sea posible, específicamente, incluyendo los de aquellas personas cuyas necesidades son a menudo olvidadas en el diseño político y en los procesos de evaluación e implementación.

Definiciones y Conceptos

Análisis de la Igualdad: Consiste en examinar y cuestionar las presuposiciones y creencias que subyacen en las políticas, la legislación y los programas fundamentales. El centro de atención se sitúa en los efectos que tiene una ley, política o programa. Algunas veces, la igualdad puede alcanzarse a través de políticas diseñadas precisamente para tratar a las personas de forma diferenciada. Las políticas y propuestas resultantes de un trato diferenciado no tienen porque crear desigualdad necesariamente, y pueden de hecho, corregir algunos problemas existentes de igualdad.

Iniciativas de Presupuesto con Enfoque de Género: Proceso dirigido a analizar los presupuestos nacionales y/o locales desde una perspectiva de género y aplicar este análisis a la formulación de presupuestos sensibles al género. Por añadidura, las iniciativas que tienen que ver con el análisis de género del presupuesto pretenden aumentar la participación de las mujeres en el proceso de toma de decisiones que condiciona sus vidas.

Evaluación del Impacto de Género: es una herramienta diseñada para contrastar y comparar, de acuerdo con un criterio sensible al género, la situación actual con los resultados esperados de la aplicación de una estrategia propuesta y las consiguientes acciones. El propósito es identificar aquellos factores que causan las desigualdades y sugerir las acciones necesarias para eliminarlos. Numerosos factores, desde los recursos – como tiempo, acceso a las finanzas – a la participación, expectativas y normas y en algunos casos los derechos legales, tienen impacto en cómo mujeres y hombres acceden a oportunidades y servicios.

Análisis de la Igualdad de Género: es el proceso para ayudar a identificar y remediar los problemas de la desigualdad de género que pueden derivarse de la política, los programas y a legislación. Esta basado en el reconocimiento de que los sistemas fundados en suposiciones explícitas o implícitas sobre los roles de género, restringen las oportunidades y las acciones de las mujeres. El objetivo del análisis de la igualdad de género es reemplazar estas suposiciones por la consideración de las situaciones

específicas de las mujeres en el mercado laboral, en la familia y en la comunidad y, de este modo, corregir las leyes, las políticas y los programas que reflejan y responden a las necesidades y prioridades de las mujeres.

Políticas basadas en Hechos: es el proceso de utilizar datos sobre lo que las personas hacen en su vida diaria para dotar de información el proceso de elaboración política. Los hechos pueden recogerse de informes de investigación o de auditorías de igualdad.

Indicadores: un indicador es un tipo de dato que resume una gran cantidad de información en una sola cifra, de tal forma que proporciona una indicación de los cambios producidos en el tiempo y en comparación con el estándar.

Un Indicador Sensible al Género: puede definirse como un indicador que recoge los cambios relativos al género que se han producido en la sociedad a lo largo del tiempo. Mientras que las estadísticas de género proporcionan información objetiva (basada en datos) sobre el estatus / actividades de las mujeres (por ej: el 60% de las mujeres del Reino Unido trabajan a tiempo completo mientras hace 50 años sólo lo hacía el 30%), un indicador sensible al género proporciona información sobre el estatus / actividades de las mujeres en relación con algún estándar (por ej: el 60% de las mujeres del Reino Unido trabajan a tiempo completo por el 85% de los hombres, y comparando con 50 años atrás, lo hacían el 30% y el 70% respectivamente). La norma o grupo de referencia en este ejemplo son los hombres del mismo país pero en otros casos podrían ser también otros grupos de mujeres.

Transversalidad: es una estrategia para introducir la igualdad en la forma de elaborar la política a seguir, en su implementación, en el día a día del trabajo gubernamental y en otros departamentos. "Moviliza todas las políticas, incluyendo la legislación y el suministro de servicios, específicamente con el propósito de lograr una igualdad completa y efectiva mediante la incorporación de la perspectiva de igualdad en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas, por los actores normalmente implicados en la elaboración de políticas".

Supervisión e Informes: la supervisión de la igualdad trae consigo la recopilación de datos sobre individuos y grupos y sobre actividades, prácticas y programas de diferentes organizaciones y estructuras, particularmente, de aquellas que reciben o gastan dinero público. Tanto las organizaciones encargadas de proveer servicios públicos (tales como formación, educación, salud y vivienda) como aquellas encargadas de diseñar las políticas y el gasto de los fondos públicos (en áreas como el desarrollo industrial, el transporte, el desarrollo local y las infraestructuras físicas y sociales) necesitan ser supervisadas para asegurar el objetivo de la igualdad transversal.

Herramientas: este término se utiliza para describir aquellos procesos y prácticas que sostienen la estrategia de transversalidad. El término "herramienta" se usa para transmitir "practicidad" y también para reconocer la naturaleza procesal de la tarea de construir la igualdad en las prácticas de trabajo existentes.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO

Considerando cuál es la mejor manera de proceder con la adaptación y la aplicación de las herramientas para el programa de análisis de género dentro del presupuesto del País Vasco, hay un número de principios gubernamentales que deberían dirigir cualquier acción futura a desarrollar:

- ❑ **Transparencia:** Al embarcarse en un programa de reforma dirigido a introducir la igualdad en el presupuesto nacional, es vital conseguir que la transparencia del mismo y la toma de responsabilidad en el proceso presupuestario se conviertan en una característica indispensable del proceso político.
- ❑ **Participación:** Igualmente importante es un compromiso para implicarse en métodos más participativos de gobierno y las iniciativas deben intentar incorporar tantos puntos de vista como sea posible, especialmente, incluyendo aquellos puntos de vista de las personas cuyas necesidades son a menudo olvidadas en el diseño político, en la implementación y en la evaluación.
- ❑ **Sostenibilidad:** el desarrollo y la aplicación de las herramientas deben construirse sobre los mecanismos presupuestarios existentes para asegurar la sostenibilidad. El primer paso necesario en el proceso será establecer cómo se elabora y se presenta el presupuesto en el País Vasco.
- ❑ **Estrategia a largo plazo:** el programa de reforma debería ser contemplado a largo plazo con mecanismos de revisión a fin de asegurar una mejora continua.
- ❑ **Propiedad del País:** es esencial que los países desarrollen sus propios procedimientos específicos así como estudios de casos prácticos en la aplicación de un acercamiento al presupuesto nacional sensible al género.

Objetivo del Proyecto

El objetivo esencial del proyecto es desarrollar un entendimiento del distinto impacto que el gasto público tiene sobre mujeres y hombres. La Secretaría de la Commonwealth² ha identificado y codificado una serie de herramientas. La selección de siete programas relacionados con áreas sectoriales proporcionará útiles casos de estudio en la aplicación de una de las herramientas identificadas: Incidencia del Análisis del Gasto Público Desagregado por Sexo-Género.

Herramientas

- **Evaluación de los Beneficiarios/as desagregada por Género:** a los y las beneficiarias actuales o potenciales de los servicios públicos se les ha pedido que evalúen hasta qué punto el gasto público palia sus necesidades. Puede hacerse mediante encuestas de opinión, estudios de actitud, grupos de discusión o entrevistas.
- **Análisis Desagregado por Sexo-Género de la Incidencia del Gasto Público:** es el proceso de estimar la distribución de los recursos públicos (o cambios en los recursos) para hombres y mujeres mediante la medición de los costes por

² Commonwealth Secretariat (1999) *Gender Budget Initiative: A Commonwealth Initiative to Integrate Gender into National Budgetary Processes*. London, Commonwealth Secretariat.

unidad de un servicio dado y multiplicando ese coste por el número de unidades utilizadas por cada grupo.

- **Evaluación de las Política Sensible al Género:** comprende el análisis desde una perspectiva de género de las políticas y programas financiados a través del presupuesto. Este análisis de hace la siguiente pregunta: ¿De qué forma son las políticas y la asignación de recursos apropiadas para reducir la desigualdad de género?.
- **Informes de Presupuesto Sensible al Género:** el instrumento clave para desarrollar informes de presupuestos sensibles al género es desagregar el gasto proyectado, en categorías de género relevantes, e indicar en qué punto el gasto es destinado específicamente para reducir las desigualdades de género.
- **Análisis Desagregado por Sexo-Género del Impacto del Presupuesto en el uso del Tiempo:** supone el cálculo de la relación existente entre las asignaciones de presupuesto y su efecto sobre la manera en que los componentes del hogar utilizan su tiempo. Para efectuar dicho cálculo deben usarse Encuestas de Uso del Tiempo.
- **Organización de Política Macroeconómica Sensible al Género a Medio Plazo:** supone asegurar que los modelos macroeconómicos empleados en la generación de previsiones económicas a medio plazo son reformulados para incorporar la preocupación por el género asegurando así que la futura política macroeconómica sea diseñada tomando cuenta los papeles diferenciados de hombres y mujeres en la actividad económica.

Análisis Desagregado por Sexo-Género de la Incidencia del Beneficio del Gasto Público

Meta

Analizar hasta que punto hombres y mujeres, niñas y niños se benefician del gasto en los servicios públicos.

Instrumentos

Análisis de la Incidencia del Beneficio: esta herramienta cuantitativa revela cuál ha sido la distribución histórica específica por género de los beneficios de los servicios públicos. Es particularmente valiosa porque establece las líneas básicas e insta los sistemas de supervisión.

Esto requiere la medición de: i) el coste por unidad de proveer un servicio determinado - ejm: el coste de proporcionar un lugar para la escuela primaria durante un año; ii) el número de unidades utilizadas por hombres y mujeres, niños y niñas.

La incidencia del beneficio puede calcularse como el valor del coste por unidad multiplicado por el número de unidades utilizadas por los individuos pertinentes. La incidencia del beneficio depende de: i) la asignación del presupuesto público para proporcionar servicios públicos; ii) la conducta de las familias al utilizar los servicios públicos.

Participantes Institucionales

¿Quién utilizará estos instrumentos?

El Ministerio de Hacienda y aquellos ministerios responsables o involucrados en proveer servicios públicos.

¿Quién desarrollará estos instrumentos?

La oficina central de estadística y el Ministerio de Hacienda son normalmente los más capacitados para diseñar estos instrumentos. El cálculo de la incidencia del beneficio del gasto público requiere el acceso a datos sobre el gasto público y sobre la utilización de los servicios. La participación de los ministerios que facilitan los servicios es esencial y generalmente, también la participación de la oficina central de estadística. Los cálculos pueden hacerse desde dentro del mismo gobierno o por investigadores independientes.

Implementación

Establecer que uso se ha hecho de estos instrumentos en el País Vasco y, si es así, saber si la incidencia del beneficio se ha desagregado por sexo.

Reunir un número consistente de datos procedentes de diferentes fuentes para medir la incidencia del beneficio desde una perspectiva de género.

Medir la cantidad de gasto público en un servicio determinado es complicado debido a la existencia de varios niveles de gobierno (ejm: local, regional, nacional) y por las discrepancias que aparecen en los datos recogidos de distintas fuentes (ejm: el Ministerio de Hacienda podría dar distintos valores que el ministerio que proporciona el servicio). Los datos sobre el uso de los servicios podrían obtenerse de los ministerios gubernamentales que prestan el servicio o de encuestas a los hogares. Las dos fuentes podrían diferir y en algunos casos puede ser que ninguna proporcione datos desagregados por sexo.

Si los datos relevantes no están disponibles, entonces habría que desarrollar procedimientos adecuados para generar la información relevante.

Calcular la incidencia del beneficio desagregado por sexo.

Repasar los descubrimientos encontrados con cada ministerio implicado e identificar los cambios necesarios en los modelos de gasto.

Hacer públicos los descubrimientos y fomentar el debate público sobre sus consecuencias.