

# ¿Quién recibe el dinero público? Presupuestos desde la perspectiva de género

## **GT 2.4 Género, instituciones y políticas**

### **Autora**

María Silvestre Cabrera (Universidad de Deusto) [m.silvestre@ej-gv.es](mailto:m.silvestre@ej-gv.es)

### **Coautoras**

Arantxa Elizondo (Universidad del País Vasco) [arantxa.elizondo@ej-gv.es](mailto:arantxa.elizondo@ej-gv.es)

Ainhoa Novo (Universidad del País Vasco) [ainhoa.novo@ehu.es](mailto:ainhoa.novo@ehu.es)

### **Resumen**

Esta ponencia presenta un programa desarrollado por el Instituto Vasco de la Mujer - Emakunde del Gobierno Vasco que integra la perspectiva de género en los presupuestos de tres de los Departamentos de este gobierno autonómico: Empleo y Asuntos Sociales, Cultura y Justicia. La ponencia presenta los antecedentes de programas similares acontecidos en diferentes administraciones tanto de ámbito estatal como regional o local. Asimismo, se presentan diferentes metodologías de análisis de los presupuestos con perspectiva de género y se avanzan los primeros resultados de su aplicación en los presupuestos generales del Gobierno Vasco.

### **Nota biográfica autoras**

**María Silvestre** es actualmente Directora de Emakunde – Instituto Vasco de la Mujer del Gobierno. Profesora titular de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad de Deusto. Fundadora y directora del *Master universitario en intervención en violencia contra las mujeres* (2003-2009) y codirectora del *Master internacional en políticas públicas y desarrollo territorial* (2003-2009). IP del equipo Deusto Valores sociales representante en España en el European Values System (2004-2009). ([m.silvestre@ej-gv.es](mailto:m.silvestre@ej-gv.es); [maria.silvestre@deusto.es](mailto:maria.silvestre@deusto.es))

**Arantxa Elizondo** es actualmente Secretaria General de Emakunde - Instituto Vasco de la Mujer. Profesora titular en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad del País Vasco. Co-fundadora y directora del *Master en Igualdad de Mujeres y Hombres* de la Universidad del País Vasco. Ha publicado diversas obras sobre comportamiento político de las mujeres y los hombres y sobre políticas públicas de igualdad. ([arantxa.elizondo@ehu.es](mailto:arantxa.elizondo@ehu.es))

**Ainhoa Novo** Lda. en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Autónoma de Barcelona. Master en Administración Pública en la Facultad de Derecho de la Universidad del País Vasco. Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad del País Vasco. Profesora y miembro del Equipo de Estudios de Género del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Facultad de CCSS y de la Comunicación desde 2001. ([ainhoa.novo@ehu.es](mailto:ainhoa.novo@ehu.es))

**Palabras Clave:** Políticas Públicas, Presupuestos, Género

## **1. Los presupuestos con perspectiva de género: una herramienta del mainstreaming**

La intervención pública en la lucha contra la discriminación de las mujeres en la sociedad se inició a mediados de los 60. Las primeras medidas abordadas por los poderes públicos para hacer frente a esta problemática social fueron de carácter legal. Inicialmente las instituciones abordaron la igualdad desde una óptica jurídica y social. Desde esta óptica se combinaban dos dimensiones: Por un lado, las actuaciones legales encaminadas a eliminar la discriminación en la normativa y, por otro lado, la puesta en marcha de medidas y programas sociales para colectivos de mujeres con condiciones especialmente desventajosas.

Desde un primer momento se hizo evidente que la igualdad legal no es suficiente para lograr la igualdad real. Por ese motivo, surge la acción positiva como instrumento político y jurídico que consiste en el establecimiento temporal de privilegios compensatorios a personas en situación de desventaja social con el objetivo de eliminar la desigualdad social. Inicialmente se aplicó en Estados Unidos a minorías raciales y étnicas y posteriormente se refirió también a las mujeres. La acción positiva subraya la erradicación de situaciones concretas de desigualdad en cualquier campo, no sólo en política social, y favorece a las mujeres con el objetivo de promover su pleno desarrollo social y personal.

La implantación de acciones positivas para favorecer la igualdad entre mujeres y hombres desde la justificación política de la legitimidad de las políticas de discriminación positiva ha llevado a considerar, erróneamente, las medidas y acciones dirigidas a impulsar la igualdad como medidas de discriminación positiva, sin embargo, las mujeres, entendidas en su globalidad (obviando las peculiaridades de sectores que padecen diferentes versiones de discriminación múltiple), no representan ningún colectivo en desventaja o discapacidad, sino que se trata de una discriminación por el hecho de ser mujer, aún cuando se poseen objetivamente las mismas o mejores condiciones para el acceso a recursos, bienes e incluso privilegios. Las medidas y acciones para la igualdad tienen un carácter positivo pero no

son políticas de discriminación positiva, puesto que el origen de la discriminación no responde a una discapacidad o desventaja sino a una limitación impuesta por el entorno. Esta reflexión cobra significado hablando de presupuestos con perspectiva de género puesto que nos permite generalizar una metodología de la gestión pública aplicable al conjunto de la sociedad para corregir y/o eliminar discriminaciones del sistema que no responden a diferentes oportunidades, sino al hecho de que es el sistema el que establece la diferencia sin argumentos.

En una tercera etapa, los planes de igualdad son instrumentos fundamentales para la intervención pública que se han puesto en marcha en las últimas décadas. Constituyen marcos de actuación que contienen un conjunto de estrategias y medidas orientadas a hacer efectiva la igualdad de mujeres y hombres en distintos ámbitos sociales y de alguna manera definen la postura oficial de los poderes públicos al respecto. Los planes combinan acciones positivas concretas con medidas más generales destinadas a promover la igualdad social. Su utilización ha supuesto un importante avance hacia la necesaria coordinación de las actuaciones interinstitucionales y hacia la planificación global de la intervención pública en igualdad.

Actualmente el enfoque transversal o de *mainstreaming* ha adquirido una enorme relevancia, lo que significa que la integración del principio de igualdad debe hacerse desde una perspectiva global que abarque todas las políticas, programas y acciones que lleven a cabo las instituciones y administraciones públicas en todos sus niveles organizativos. El *mainstreaming* fue un concepto inicialmente propuesto por la Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer de las Naciones Unidas en 1987. Posteriormente fue asumido explícitamente como estrategia global dentro del marco del III Programa de Acción Comunitaria en materia de Igualdad de Oportunidades (1991-1995). Se suele considerar que el *mainstreaming* irrumpe de forma definitiva en la agenda de la política internacional en 1995 mediante la Plataforma de Acción aprobada en la IV Conferencia Internacional sobre Mujeres de Naciones Unidas Beijing en la

que se pide explícitamente a los gobiernos que incorporen la perspectiva de género en sus actuaciones.

El *mainstreaming* es una estrategia integral que pretende movilizar todos los programas políticos para promover la igualdad entre los sexos. Este enfoque no se limita a desarrollar medidas específicas orientadas a mejorar las condiciones de vida de las mujeres sino que es una estrategia nueva que busca complementar las políticas específicas de igualdad ya existentes, las que se refieren a un área concreta, a través de una óptica global de la actuación pública. Es más, el punto de partida para la transversalidad es el desarrollo de un conjunto previo de políticas de igualdad de tipo sectorial puesto que sólo así se facilita el soporte necesario para el diseño e implementación del nuevo enfoque.

La materialización de la transversalidad en la lucha por la igualdad supone que todos los programas políticos de las administraciones públicas se dirijan a disminuir la distancia de género en los diferentes ámbitos y asegurar que las acciones de los poder públicos no aúnen en la discriminación de las mujeres. Este objetivo puede abordarse desde diferentes prismas. Una de las vías ha sido el control del impacto de la regulación de los poderes públicos. De este modo, tanto la ley de igualdad efectiva estatal como las leyes autonómicas han recogido la obligatoriedad de elaborar informes de impacto de género de la producción normativa, en diferentes grados, leyes, reglamentos o actos públicos. Otra vía ha sido la creación de unidades de igualdad en todos los departamentos que constituyen los poderes ejecutivos. Una vía alternativa la constituye la planificación de formación para la capacitación y sensibilización de las personas responsables de los programas públicos. Todas las herramientas señaladas no son excluyentes, sino complementarias, sin embargo, una de las vías más efectivas que puede provocar la reflexión y el replanteamiento de los programas públicos es el análisis o la elaboración de presupuestos con perspectiva de género. El presupuesto público es la herramienta más transversal que posee la administración pública. En el mismo se recoge tanto los objetivos de los diferentes departamentos (memoria) como el destino del gasto público y el origen de sus ingresos. Todas las políticas públicas desarrolladas por los

poderes públicos quedan reflejadas en el presupuesto. No hay programas públicos que no contengan presupuesto público.

El presupuesto con perspectiva de género supone la incorporación de esta visión en la elaboración, ejecución y evaluación del presupuesto. La primera experiencia se dio en Australia en 1984, aunque el modelo pionero a nivel Europeo es el sueco. Así, salvo el excepcional caso australiano, puede decirse que su origen se sitúa entre finales de los 90 y principios del 2000. El papel de las organizaciones supraestatales en la puesta en marcha de las experiencias de presupuestos con perspectiva de género es destacable. Así, tras esta primera experiencia y la iniciativa canadiense y sudafricana de 1994, el Secretariado de la Commonwealth promueve la elaboración de un manual (Budlender, D. and Sharp, R.: 1998) y desde 1996 tiene un programa para la promoción de este tipo e iniciativas. Desde entonces y hasta 2002, por lo menos, la mitad de las iniciativas de presupuestos con perspectiva de género desarrolladas en el mundo han sido apoyadas desde el secretariado de la Commonwealth (Jubeto, 2007b:28).

La ONU a través de ONU-Mujeres o en su día UNIFEM han apostado también por esta herramienta de incorporación de la perspectiva de género y así se ha puesto de manifiesto en los diferentes programas desarrollados principalmente en América Latina y el Caribe (Ecuador, Bolivia, Perú, Venezuela, Haití, Costa Rica, Honduras, México, Nicaragua, El Salvador, Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay) con la colaboración de la Comisión Económica para América Latina. En Europa el papel de las instituciones de la Unión Europea en la divulgación y promoción de las experiencias es destacado, si bien las iniciativas surgen principalmente de la demanda de los movimientos sociales (Jubeto, 2007a:3).

Al igual que sucede con el Mainstreaming, el análisis de la puesta en práctica de diferentes experiencias exitosas en presupuestos de género dan pie a los primeros manuales. Así, estos nacen de la observación directa de las prácticas desarrolladas hasta el momento y contienen principalmente una delimitación del concepto, unas herramientas para su desarrollo y la recopilación de diferentes iniciativas (ACFODE, 2005 y 2006; Budlender and

Sharp, 1998; Lewis, 2006; Quinn, 2009; Scheider, 2006; Wehner y Byanyima, 2004; UNIFEM, 2006; Villota, Ferrari y Jubeto, 2009). A pesar de que existen investigaciones descriptivas que abordan reflexiones sobre las prácticas desarrolladas, el corto e irregular tiempo de desarrollo de las experiencias dificultan investigaciones de carácter más explicativo.

Dos características comunes de las primeras experiencias de presupuestos con perspectiva de género son la irregularidad o la temporalidad y la parcialidad del análisis. El primer caso paradigmático australiano que se inicia a mediados de los 80 se interrumpe a mediados de los 90. El cambio de gobierno explica en parte este cambio sin bien existen otros factores como la relación entre el coste de su elaboración y el uso que se da del mismo o el carácter incrementalista de los presupuestos que no suponen grandes cambios en el análisis año tras año. (Budlender, 2002:8). Otro importante precursor de los presupuestos con perspectiva de género a nivel europeo fue además de Suecia el de Bélgica, que con su presidencia en la Unión Europea impulsó esta herramienta de mainstreaming entre los estados miembros. La puesta en marcha de esta iniciativa a nivel estatal en Bélgica se inicia en 2001, sin embargo, en 2004 este proceso se paraliza temporalmente. Un ejemplo más cercano lo constituye el Proyecto Piloto desarrollado en Euskadi, pionero en España, a iniciativa de EMAKUNDE. Tal y cómo se verá a continuación su proceso se inicia a principios del año 2000 pero posteriormente no tiene continuidad.

La parcialidad ha sido muy habitual, son pocas las experiencias en las que se ha abarcado el análisis de la totalidad de presupuesto público. Algunos ejemplos de esta parcialidad los encontramos en Barbados (solamente aplicado a dos departamentos; Agricultura y Educación), Estados Unidos (solamente los recortes en programas sociales), Italia (atribuido solamente al mercado laboral y el transporte), Rusia (mercado laboral) etc.

## **2. Modelos de presupuestos con perspectiva de género**

El desarrollo de los presupuestos desde la perspectiva de género se caracteriza por su carácter diverso. La inexistencia de una teorización previa sobre qué es en concreto y cómo se debe desarrollar en la práctica el presupuesto con perspectiva de género ha hecho que dentro de los que se considera presupuestos de género entre una gran batería de actuaciones muy dispares en profundidad, campo de acción e iniciativa. El proceso inductivo a través de la cual se elaboraron los primeros manuales muestra la variabilidad de actuaciones que se consideran presupuesto con género (Budlender, D., Sharp, R. and Allen, K.:1998:3). Tal y como sostiene Holvoet, si bien el concepto de "gender budgeting" es más concreto que el de "gender mainstreaming" no existe una delimitación clara sobre qué actuaciones entran dentro de esta categoría conceptual (Holvoet, 2007: 278).

Las investigaciones descriptivas sobre las iniciativas en diferentes países han dado pie a criterios de ordenación de esta realidad diversa. Esta categorización puede servir en el futuro para observar si las vías de implementación afectan al grado de éxito de la iniciativa o si es el contexto político-institucional el que explica las formas de ejecución de los presupuestos de género. Serviría, asimismo, como investigación aplicada para conocer cuáles son las alternativas de implementación y adoptar las decisiones que mejor se ajusten al contexto político institucional en el que se van a aplicar. Algunas autoras ordenan las experiencias según cuatro criterios: localización, cobertura, ciclo presupuestario y según quién lo presenta (Elson, 2001:16). Villagómez, por su parte, utiliza los tres primeros con matizaciones. En primer lugar, localización, atendiendo tanto al nivel de gobierno en el que se aplica así como a quién corresponde la iniciativa; en segundo lugar, la cobertura o la orientación del análisis, es decir, tanto el programa sobre el que se proyecta como el impacto de los programas analizados; y en último lugar, el ciclo presupuestario en el que incide (Villagómez, 2004:4-7). En la presente comunicación se destacan dos categorizaciones; la primera distingue las iniciativas según cuál haya sido el

actor promotor de la misma y la segunda ordena las iniciativas según la parte del presupuesto en el que se pone el énfasis; el ingreso, el gasto o el proceso.

El criterio de **actor promotor** no se entiende aquí como el nivel gubernamental en el que se desarrolla el análisis del presupuesto tal y como se recoge en algunos manuales (Quinn, 2009) sino a iniciativa de quién se desarrolla este análisis. En base a este criterio diferenciamos entre iniciativa desde las instituciones, iniciativa desde fuera de las instituciones e iniciativa mixta. Se considera una iniciativa institucional cuando es el poder público quién promueve la elaboración del análisis. Dentro de los poderes públicos según en qué ciclo del presupuesto se aborda la elaboración del análisis la iniciativa podrá localizarse en el poder ejecutivo o en el legislativo o asambleario. En la mayoría de las experiencias en el que la iniciativa es institucional ha sido el gobierno el que la ha asumido.

Cuando se trata de una iniciativa parcial es el departamento implicado el actor principal aunque existen casos como el de estudio de esta comunicación en el que la institución promotora es la institución responsable de la igualdad. En ambas situaciones puede haber una variabilidad si además se incorpora el departamento encargado de presupuestos. En caso de que sea el análisis del presupuesto de la totalidad del gobierno, el resultado del mismo no es igual si se trata de una promoción desde el área de presupuestos como es el caso Andaluz o si se hace desde la institución de igualdad. En el último plan sueco de presupuesto con perspectiva de género que cubre el periodo de 2004 a 2009 la responsabilidad sobre la elaboración del análisis recae sobre cada uno de los departamentos y el área responsable de igualdad. En una revisión de casos de estudio realizada por Villagómez, Suecia, Francia, España, Italia y Bélgica se situarían entre aquellos en los que el poder ejecutivo ha adoptado la iniciativa, ya sea a nivel local o central, mientras que en Reino Unido, Canadá, Estados Unidos, Sudáfrica (en un primer momento) o Rusia la iniciativa se sitúa en la sociedad civil (Villagómez, 2004:31). La iniciativa mixta se considera aquella en la que se produce una colaboración entre la sociedad civil y los poderes públicos. Esta colaboración



se da sobre todo cuando el análisis se desarrolla en la etapa de la tramitación parlamentaria es el caso de Escocia o Sudáfrica.

Teniendo en cuenta **el objetivo del análisis** podemos mencionar la clasificación propuesta por Sharp que señala los tres grados en los que se puede incidir: los programas cuyas personas beneficiarias son las mujeres, programas dirigidos a la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y los demás programas públicos (Sharp, 1998). Otros análisis presupuestarios ponen la incidencia en destacar el presupuesto destinado a las mujeres de forma específica o partidas cuyo objetivo es la igualdad entre mujeres y hombres y su proporción respecto al gasto total. Elison elaboró un listado de herramientas (Elison, 1997) que después fue modificado y actualizado (Budlender y Sharp 1998) y que ha constituido en un elemento ordenador de cuál es la proyección que se puede dar al análisis del presupuesto desde la perspectiva de género: 1. La evaluación de políticas desde una perspectiva de género; 2. Las evaluaciones de los colectivos beneficiarios de los servicios públicos desagregados por sexo; 3. El análisis por sexo de la incidencia del gasto público; 4. El análisis por sexo de la incidencia de los impuestos; 5. El análisis por sexo sobre el impacto del presupuesto en el uso de tiempo; 6. El marco de las políticas económicas a medio plazo con conciencia de género y 7. El informe de presupuesto con perspectiva de género, de ingresos y gastos.

La principal división del presupuesto público son los ingresos y los gastos. Las tres herramientas principales propuestas hacen referencia al gasto mientras la cuarta herramienta hace referencia a los ingresos únicamente. Las demás propuestas implicarían el análisis tanto del gasto como de los ingresos. La mayoría de las experiencias de análisis del presupuesto se han centrado en la influencia del gasto público en la igualdad entre mujeres y hombres. De este modo, en la revisión de las experiencias europeas en 9 países elaborada por Villagómez solamente el caso del Reino Unido se puede considerar recoge análisis sobre el sistema impositivo (Villagómez, 2004). Por su parte, Villota y Ferrari destacan también el caso de Australia y Canadá. Sin embargo, en el ámbito teórico si se ha apuntado las consecuencias de algunas figuras impositivas sobre el mantenimiento de la

desigualdad entre mujeres y hombres (Pazos, 2005 y 2006; Villota y Ferrrari, 2001 y 2003).

### **3. El estudio de caso: los presupuestos con perspectiva de género en la CAE**

El Gobierno Vasco llevó a cabo una iniciativa pionera en el Estado en materia de presupuestos de género que fue promovida por Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer. Durante los años 1999-2000 el Gobierno Vasco desarrolló un programa piloto de presupuestos desde la perspectiva de género en que se implicaron los siguientes departamentos:

- Industria, Comercio y Turismo
- Cultura
- Transporte y Obras Públicas
- Ordenación del Territorio y Medio Ambiente
- Sanidad
- Interior

Este proyecto se englobó dentro del IV Plan de igualdad de oportunidades y se motorizó a través del Comisión Interdepartamental, órgano adscrito a Emakunde integrado por todos los departamentos del Gobierno Vasco. El proceso contó con la colaboración de Rona Fitzgerald, experta irlandesa en transversalidad y género quien formó y asesoró a las personas técnicas responsables de ejecutar el trabajo.

Este proyecto consistió en la elección de varios programas concretos de subvenciones y ayudas económicas de cada departamento sobre los cuales se recopilaban indicadores desglosados por sexo. El análisis posterior se orientaba a analizar la incidencia de dichos programas en la igualdad de mujeres y hombres, detectar los principales obstáculos que se oponen a ella y elaborar recomendaciones de actuación. Las principales conclusiones realizadas por los departamentos señalan por un lado, la carencia de información estadística apropiada y la necesidad de que la Administración

disponga de más datos desagregados por sexo sobre sus actuaciones y, por otro lado, la prioridad de desarrollar programas de formación para el personal de la Administración que le capacite para llevar a cabo este tipo de análisis.

Posteriormente, entre los años 2003 y 2005, Emakunde impulsó el trabajo de un Grupo Temático sobre Presupuestos con Enfoque de Género, integrado por las técnicas de igualdad de 6 ayuntamientos de los mayores municipios de Euskadi. Este grupo realizó una propuesta de herramienta para orientar a los ayuntamientos en el análisis del presupuesto desde la perspectiva de género.<sup>1</sup>

A finales de 2010 se inició un nuevo proceso para el análisis del presupuesto desde la perspectiva de género. De acuerdo con el criterio de actor promotor se trata de nuevamente de una iniciativa institucional, *ad intra* y en concreto desde EMAKUNDE. El proyecto se elabora a través del compromiso político de las Consejerías implicadas y la dirección de EMAKUNDE. A pesar de que el proceso es parcial, es decir, no recoge el presupuesto de todo el Gobierno Vasco sino el de las Consejerías de Cultura, Empleo y Asuntos Sociales y el de Administración pública y justicia, nace con proyección de expansión. No se trata de un proyecto "piloto" por lo de limitación temporal que esta terminología lleva implícita. Se puede asumir como pilotaje las experiencias previas impulsadas también desde Emakunde, sin embargo, se considera esta iniciativa como un proyecto de gobierno que se asume con la voluntad política de dotarle de continuidad y, sobre todo, con la idea de ir creciendo y asumiendo más responsabilidades y compromisos.

---

<sup>1</sup> El informe que recoge el trabajo de este grupo está disponible en:

<http://www.Emakunde.euskadi.net/u72->

20010/es/contenidos/informacion/pub\_informes/es\_Emakunde/adjuntos/pres\_loc\_enfoque\_genero\_es.pdf

La cobertura del análisis es el del gasto público. En este proyecto no se contempla en las primeras fases desarrollar un seguimiento del ingreso desde la perspectiva de género. Casi el 95% de los ingresos de las instituciones comunes provienen de las transferencias de las Diputaciones Forales, principalmente, por tanto, sería a estas instituciones a las que correspondería abordar el análisis del impacto que tiene el sistema tributario sobre las mujeres y los hombres. Por tanto, el presupuesto con perspectiva de género del gobierno vasco se centra en el apartado presupuestario correspondiente al gasto público.

La base del análisis es el programa presupuestario. La ordenación del informe es la política pública misma y no la estructura interna del departamento. Es decir, no se opta por supeditar ninguna estructuración a la base del análisis que es el programa. Esto facilita la comparación longitudinal a futuro, dado que el carácter incrementalista del modelo presupuestario vasco hace que la estabilidad de los programas sea superior al organigrama intra y extra departamental. Una de las decisiones a adoptar al abordar la elaboración de los presupuestos con perspectiva de género es determinar sobre qué programas se va a proyectar el análisis. La opción desde Emakunde ha sido la de hacer un análisis *mainstream* o generalista, es decir, incluir todos los programas que se desarrollan en las Consejerías implicadas, sin tener en cuenta si su objetivo es la igualdad de oportunidades entre o mujeres y hombres, o se dirigen específicamente a alguno de los colectivos, mujeres u hombres. De esta forma, partiendo de dos principios, la falsa neutralidad de los presupuestos públicos y el *mainstreaming*, todas las acciones del gobierno vasco deben dirigirse a la consecución de la igualdad, no se discrimina ningún programa. Tal y como señala Sharp, el análisis de los programas que no sean dirigidos a las mujeres o tengan como objetivo la igualdad de mujeres y hombres es el más dificultoso dado que la perspectiva de género no ha llegado en el proceso inicial de planificación de los mismo (Sharp, 1998).

La definición de la proyección del presupuesto también exige determinar si se va a realizar un análisis del *output* o del *outcome* del programa público. La medición del impacto en la sociedad de un programa político tiene una

doble dificultad. La variedad de factores externos al programa público concreto que afecta a una situación social en la que se quiere incidir obstaculiza la explicación sobre realización causal existente entre el mismo y realidad. Además, los cambios sociales son a largo plazo mientras que el presupuesto tiene carácter anual. El segundo escollo derivado del primero es que el análisis corre el peligro de ser excesivamente generalista y poco sujeto al programa concreto, con lo que podría perderse el objetivo que es el análisis desde la perspectiva de género de una política pública concreta. Esta decisión es fruto del análisis de los resultados que el modelo de análisis macroeconómico propuesto por Elson o el modelo sueco de las tres R en las que se mide la realidad han dado. En ambos casos la relación entre en análisis de la situación socioeconómica de las mujeres y los hombres en las diferentes áreas del gobierno convierten y la incidencia del programa presupuestario en el mismo es escaso por las razones anteriormente citadas y porque en algunos casos ha sido difícil encontrar datos desagregados por sexo que se ajusten a los objetivos de los programas.

Desde esta reflexión Emakunde opta por un análisis del output proyectado sobre la identificación de las personas beneficiarias según sexo de los programas públicos. De esta forma, se utiliza como instrumento de análisis la clasificación por capítulos del presupuesto de cada uno de los programas. La identificación de las personas beneficiarias no es igual en el capítulo uno referente al gasto del personal que en el capítulo 2 relativo a gastos de funcionamiento del programa público. En este caso, se adopta una decisión discriminatoria para este primer análisis presupuestario, se someten a medición los capítulos I y IV relativo a las transferencias de todos los programas presupuestarios. Ambos capítulos suponen el 63% del gasto público del presupuesto de 2011 del Gobierno Vasco.

Tal y como se observa en la siguiente tabla el peso de ambos capítulos en el gasto público total de las Consejerías implicadas es considerable. El alto porcentaje de gasto de transferencias en el caso de Empleo y Asuntos Sociales y el de Cultura se debe a que parte de los programas públicos se desarrollan por entidades adscritas a estos departamentos cuyos presupuestos también se analizan en lo que a los dos capítulos se refiere.

Tabla 1. Consejerías según presupuesto por capítulo 2011

Consejería	TOTAL	CAP I	CAP II	CAPI III	CAP IV	CAP VI	CAP VII	CAP IX
Empleo y asuntos sociales	998.743	13.805	14.719	0	909.434	1.174	59.427	184
%		1	1	0	91	0	6	0
Cultura	290.053	10.539	12.396	25	222.889	8.029	33.301	2.874
%	%	4	4	0	77	3	11	1
Justicia T A. P	291.963	123.021	98.369	6	35.583	33.108	1.612	265
%	%	42	34	0	12	11	1	0

Fuente: Elaboración propia a partir de los presupuestos de la Comunidad Autónoma de Euskadi 2001

La elaboración de la batería de indicadores para identificar las personas beneficiarias del gasto público en el capítulo de personal no presenta dificultad dado que sería el número de personas empleadas según sean altos cargos, personal eventual, personal funcionario o laboral por sexo. Sin embargo, el concepto de personas beneficiarias en el capítulo de transferencias entraña la decisión en la definición de quiénes constituyen el conjunto.

Las personas beneficiarias en el caso del gasto de transferencia pueden ser dos: la beneficiaria directa, es decir, aquella persona o conjunto de personas que reciben la transferencia, o la persona beneficiaria diferida, es decir, aquella persona que se beneficia de la actividad desarrollada por la persona beneficiaria directa. En las transferencias en las que no existe persona beneficiaria diferida y la directa es la última, el número por sexo de las mismas constituye el indicador de medida, sin embargo, cuando el objeto de la transferencia permite observar la existencia de personas beneficiarias directas y diferidas se consideran el número de ambas por sexo como indicador de medida.

La mayor dificultad del análisis de las transferencias es cuando esta no se dirige a personas concretas sino a agregados de personas. Las transferencias de gasto público de las Consejerías analizadas se dirigen a los siguientes agregados: al sector público de la CAE, a entidades del sector público vasco (municipios, diputaciones, universidad etc.), a empresas, familias y otros sectores y entidades. En el caso de los recursos designados

al sector público vasco las dos principales beneficiarias son las entidades públicas adscritas a estas Consejerías (HABE, OSALAN, LANBIDE, EITB) en cuyo caso son los presupuestos de estas las que sirven de base para el análisis.

En el caso de las transferencias al sector público vasco se ha optado por el análisis de las personas beneficiarias derivadas únicamente en la medida en que sean transferencias condicionadas, es decir, tengan como objetivo la prestación de algún servicio preestablecido. Sin embargo, cuando se trata de fundaciones, empresas, asociaciones etc. se ha abordado la identificación de personas beneficiarias directas en el conjunto de personas que dirigen y están empleadas o conforman estas entidades. Por lo que respecta a las familias, los indicadores asignados han variado dependiendo de si la transferencia a la familia está relacionada con una condición particular de un/a familiar. Si esto es así, se utiliza un doble indicador, el número de personas que cumple dicha condición según sexo y el de familias según sexo de la persona sustentadora principal. En el caso en el que la transferencia no esté condicionada a características particulares se utiliza únicamente las familias según sexo de la persona sustentadora principal.

<b>Al sector público de la CAE (excepto fundaciones)</b>
1. Análisis de los capítulos I y IV de su propio presupuesto
<b>A entidades del sector público vasco</b>
1. Personas beneficiarias de las actividades desarrolladas por estas entidades*
<b>Fundaciones, empresas o asociaciones</b>
1. Personas que la dirigen por sexo
2. Personas empleadas o asociadas por sexo
3. Personas beneficiarias de las actividades por sexo *
<b>A familias</b>
1. Personas beneficiarias directas por sexo, si se trata de una ayuda por una característica concreta de algún miembro de la familia.
2. Tipo de familia según persona sustentadora principal beneficiaria.
Nota: * <i>En algunos casos existe más de un colectivo beneficiario, personas contratadas para desarrollar esa actividad concreta y las personas beneficiarias de las mismas.</i>

#### **4. Las fortalezas y debilidades del modelo**

Señalaremos, a modo de conclusión, las principales fortalezas y debilidades del modelo que se está aplicando para introducir la perspectiva de género en los presupuestos del Gobierno Vasco. Empezaremos por mencionar las debilidades, por dos razones, porque son más que las fortalezas y porque, de este modo, podemos finalizar este trabajo desde el optimismo, como una puerta abierta a procesos de mejora y crecimiento.

##### **Debilidades:**

- Podemos mencionar una debilidad previa, no del programa, sino del conjunto de las políticas de igualdad. Nos referimos a la a veces inapreciable pero real pérdida de legitimidad de las políticas de igualdad derivada, básicamente, de dos realidades: la primera es la crisis económica que aparece como argumento universal de los recortes y ajustes presupuestarios, la segunda es más difusa, y se refiere al "espejismo de la igualdad" que debilita los argumentos político-ideológicos a favor de implementar políticas de igualdad. Ambos factores condicionan un ejercicio de la práctica política que se asemeja más a un muro de contención para no perder conquistas pasadas que a una acción proactiva de crecimiento y mejora. En este contexto, la mera existencia del programa debería aparecer en lado de las fortalezas.
- Los informes son todavía una herramienta más de diagnóstico que de planificación. No puede constatarse todavía un cambio de rumbo en las previsiones presupuestarias a raíz de este tipo de informes presupuestarios puesto que su carácter es el de informes de estimación previa del impacto de género. La crítica a los presupuestos de género considerándolos únicamente un elemento de contabilidad que no tiene reflejo en la práctica política es una realidad que se destaca desde las primeras experiencias australianas, aunque ha habido casos como el de Nueva Gales del Sur en el que el presupuesto con perspectiva de género ha tenido más que ver con



una recopilación de acciones o programas políticos (Budlender,2002:8).

- El programa que hemos presentado se refiere a informes del presupuesto desde el gasto efectuado. La metodología escogida, teniendo en cuenta el recorrido de estas medidas en la gestión pública vasca, consideramos que es válida y adecuada. No asumimos, por tanto, como debilidad la metodología de trabajo, sin embargo, sí queremos mencionar que todavía estamos lejos de poder incluir también un análisis del presupuesto desde el ingreso. En este sentido, debemos mencionar que no será posible realizar presupuestos con perspectiva de género desde el ingreso hasta que no se socialice y se conozca la efectividad de los informes realizados al gasto efectivo, habiendo, sin duda, un paso previo fundamental, la introducción de la perspectiva de género en la planificación del presupuesto.
- Por último, también debemos mencionar que es un proyecto incompleto, por cuanto no han participado todavía todos los departamentos del Gobierno Vasco. Sin embargo, esta debilidad, bien puede convertirse en una fortaleza potencial.
- Este proyecto no contempla en sus primeros pasos la participación de la sociedad civil y de las mujeres. Al igual que sucede en el caso australiano el protagonismo y la responsabilidad sobre su elaboración recae sobre Emakunde. Lo positivo es que el control sobre el proceso y el resultado es de las instituciones demócratas, lo que garantiza su cumplimiento y su calidad, pero no incluye a la sociedad civil, lo que supone una posible obstaculización en la integración de las demandas y en la participación de las mujeres (Budlender, 2002: 7).





### **Fortalezas:**

Denominemos a nuestros informes, "informes de impacto de género sobre-y-para presupuestar". Si limitamos el objeto del informe, o mejor dicho, su objetivo, la evaluación nos resulta más favorable y es más fácil percibir las fortalezas, que pueden ser *de hecho* o bien *potenciales*:

- o **Socialización de la aplicación de las perspectiva de género en la práctica política en distintos ámbitos y**

**niveles:** podemos señalar que sí ha habido una socialización del ámbito político al más alto nivel que, si bien no ha supuesto un conocimiento en profundidad de la metodología y su objeto, sí ha supuesto el aprendizaje de que la perspectiva de género en la gestión pública puede abrir la puerta a otras vías para el logro de la eficacia y la eficiencia en la gestión, avanzando en una percepción de las políticas de igualdad alejada de un supuesto carácter sectorial y “buenista”. La socialización del ámbito político a nivel intermedio ha sido algo menor, puesto que no dependía de este ámbito la decisión política de implementar el programa y tampoco se ha visto directamente implicado. Es posible su futura socialización si el informe incide en próximos presupuestos. Por su parte, el ámbito técnico ha sido socializado sobre todo en el alto nivel, allí donde ha habido que establecer el contacto para la obtención de los indicadores, y no así en niveles intermedios o bajos, donde su participación se ha limitado a la provisión de indicadores sin valorar el uso o interpretación posterior.

o

		NIVELES	
		<u>ALTO</u>	<u>INTERMEDIO</u>
<u>ÁMBITOS</u>	POLÍTICO		
	TÉCNICO		

- o **La información generada:** Otra fortaleza factible es la información que se ha generado con los informes que Emakunde – Instituto Vasco de la Mujer ha entregado –y va a

entregar- a los tres Departamentos implicados en el programa. Dichos informes recogen la evaluación de la mayoría de las partidas y programas presupuestarios desde la perspectiva de género y aportan información muy válida tanto para la realización del informe de impacto de género de los presupuestos de cada uno de los tres Departamentos, como información contrastada para la toma de decisiones en la inversión de gasto público. Este último aspecto entraría en la categoría de "fortaleza potencial", imposible de contrastar todavía.

- **Indicadores:** De la mano de la información generada, no podemos pasar por alto la generación de nuevos indicadores segregados por sexo para el análisis de los programas y partidas presupuestarias. Estos indicadores no van a servir sólo para interpretar los presupuestos con perspectiva de género sino que, algunos de ellos, se van a utilizar para la evaluación de la gestión del Gobierno en su globalidad, dentro del programa EVALUA.
- **Presupuestar con perspectiva de género:** se trata, sin duda de una fortaleza altamente potencial, pero no por ello imposible ni inviable. De hecho, se ha iniciado una metodología de trabajo que bien puede generar nuevas vías para la planificación y la inversión como propiciar la implicación de más departamentos del Gobierno Vasco.

## **Bibliografía**

ACFODE. 2005. *Gender budget training manual*.

[web.idrc.ca/.../11281111621ACFODE'S\\_GENDER\\_BUDGET\\_TRAINING](http://web.idrc.ca/.../11281111621ACFODE'S_GENDER_BUDGET_TRAINING).

Budlender, D. (2002) *Review of gender budget initiatives*.  
<http://www.onlinewomeninpolitics.org/review%20of%20GenderBudget.pdf>

Budlender, D. and Sharp, R. (1998) *How to do a gender sensitive budget analysis. Contemporary research and practice*. Australian Agency for International Development, Canberra and Commonwealth Secretariat, London.

Elson, D. 1997. "Tools for gender integration into macroeconomic policy" *Gender and Development*, 2:13-.

Elson, D. 2001. "Gender Responsive Budget initiatives: Key dimensions, practical examples" en Judd, K. *Gender Budget initiatives: Strategies, Concepts and Experiences*, New York: UNFEM

*Elson, D. (2006) Budgeting for Women's Rights; Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW*, UNIFEM, New York,.

Esim, Simel (2000) *Gender analysis of Budgets for CEE and CIS regions: A tool for improving Accountability and Achieving effective policy implementation*. New York:UNIFEM.

FOWODE. 2005. *Putting gender in the budget*. <http://gender-budget.org>

Holvoet, Nathalie (2007) "Gender Budgeting in Belgium. Findings from a pilot project" *European Societies*, 9: 275-300.

Jubeto, Y. 2006. *Los presupuestos públicos con enfoque de género: instrumento de análisis de la política económica desde la perspectiva feminista*.  
[http://www.biblioteca.hegoa.ehu.es/.../Presupuestos\\_Publicos\\_de\\_Genero\\_Tesis.pdf](http://www.biblioteca.hegoa.ehu.es/.../Presupuestos_Publicos_de_Genero_Tesis.pdf)

Jubeto, Y. 2007a. "Experiencias europeas en presupuestos con enfoque de género: una revisión crítica" *Aequalitas: revista jurídica de igualdad de oportunidades de mujeres y hombres*, 21:6-24

Jubeto; Y. 2007b. "Aurrekontu publikoek sexurik ote dute? Genero-aurrekontuen osagai eta erronka nagusiak", *Uztaro*: 61: 25-44.

Lewis. D. 2006. Understanding the budget. The WIN Belize training on the budget.

Norton, A. and Elson, D. (2002) *What's Behind the Budget? Politics, Rights and Accountability in the Budget Process*, London: Overseas Development Institute.

Mc Kay, A. y Fitzgerald, R. 2003. *Presupuestos sensibles al Género en la Comunidad Autónoma del País Vasco*. <http://www.Emakunde.es>

Pazos, M. 2005. "Género e impuestos sobre la Renta de las Personas Físicas. Propuestas de reforma" en Pazos, M. (ed.), *Política fiscal y género*. Madrid: Instituto de estudios fiscales.

Pazos, M. 2006. "Impuestos y prestaciones: ¿cómo tener en cuenta a las mujeres", en Varas M.J., *Estudios de género y economía*. Madrid: Akal.

Quinn, S. 2009. *Gender budgeting: practical implementation. Handbook*. Bruselas: Consejo Europeo.

Scheider, K. 2006. *Manual for training on gender responsive budgeting*. Germany: Federal Ministry for Economic Cooperation and development.

Schmitz, Catharina (20??) *Gender Responsive budgeting in the Nordic countries. The Scandinavian experience: Barriers, results and opportunities*.

Sharp, R. (2002) "Budgeting for equality: the Australian experience" with Ray Broomhill". *Feminist Economics*, Vol. 8(1): 25-47.

Sharp, R. (2003) "Gender Budgets" en Argyous, G and Stilwell, F, *Economics as a Social Science*, Sydney: Pluto Press.

Sharp, R. (2003) "Moving forward: multiple strategies and guiding goals" en Judd, K ,*Gender Budget Initiatives: Strategies, Concepts and Experiences*, New York: UNIFEM.

Stotski, J. G. (2006) *Gender Budgeting*, Washington: International Monetary Fund, Fiscal Affairs Dept.

UNIFEM. 2006. *Gender responsive budgeting in practice. A training manual*. [http://www.unifem.org/materials/item\\_detail.php?ProductID=85](http://www.unifem.org/materials/item_detail.php?ProductID=85).

Villagómez, E (ed) (2004). *Gender responsive budgets: issues, good practices and policy options*, UN: Economic Commission for Europe.

Wehner, J. y Byanyima, W. 2004. *Parliament, the budget and gender*. [http://www.unifem.org/materials/item\\_detail.php?ProductID=61](http://www.unifem.org/materials/item_detail.php?ProductID=61)

Villota, P. y Ferrari I. 2001. *La individualización de derechos fiscales y sociales en España: un modelo alternativo*. Instituto de la Mujer, serie Estudios, núm. 68. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Villota, P y Ferrari I. 2003. *Aproximación al análisis de las figuras impositivas del sistema fiscal español desde una perspectiva de género*. Instituto de la Mujer (Serie Estudios nº 80). Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

Villota, P, Ferrari, I y Jubeto, Y..2009. *La integración de la perspectiva de género en los presupuestos públicos*. Madrid: Instituto de la Mujer, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.