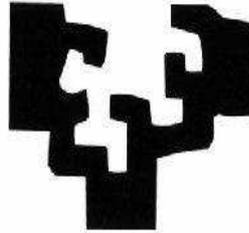


eman ta zabal zazu



Universidad  
del País Vasco

Euskal Herriko  
Unibertsitatea

**LOS PRESUPUESTOS PUBLICOS CON ENFOQUE  
DE GENERO: INSTRUMENTO DE ANALISIS DE  
LA POLITICA ECONOMICA DESDE LA  
PERSPECTIVA FEMINISTA**

**Tesis Doctoral  
YOLANDA JUBETO RUIZ**

**Bilbao, 2006**

---

**UNIVERSIDAD PUBLICA DEL PAIS VASCO  
EUSKAL HERRIKO UNIBERTSITATEA**

**FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES  
EKONOMIA ETA ENPRESA ZIENTZIEN FAKULTATEA**

**DEPARTAMENTO DE ECONOMIA APLICADA I  
EKONOMIA APLIKATUA I SAILA**

**LOS PRESUPUESTOS PUBLICOS CON ENFOQUE  
DE GENERO: INSTRUMENTO DE ANALISIS DE  
LA POLITICA ECONOMICA DESDE LA  
PERSPECTIVA FEMINISTA**

**TESIS DOCTORAL**

Presentada por: YOLANDA JUBETO RUIZ

Dirigida por la Dra Dña. MERTXE LARRAÑAGA SARRIEGI

Bilbao, Octubre 2006



*Maite ditudan pertsona orori eskaini nahi diet ikerketa-lan hau.  
Bereziki, nire Tesi-Zuzendariari, Mertxe Larrañagari,  
proiektu hau burutzeko bere laguntza ezinbestekoa izan delako.  
Eta bihotz-bihotzez, nire lagun kutunari, Jokini,  
urte luze hauetan, erakutsitako maitasunagatik.  
Guztiori, nire eskerrik beroenak*

---

**LOS PRESUPUESTOS PUBLICOS CON ENFOQUE DE GENERO:  
INSTRUMENTO DE ANALISIS DE LA POLITICA ECONOMICA  
DESDE LA PERSPECTIVA FEMINISTA**

**INDICE**

**0. INTRODUCCION GENERAL**

0.1. Objetivos de la Investigación.....	3
0.2. Metodología utilizada.....	10
0.3. Estructura de la Tesis Doctoral .....	21

**I. PARTE: LA TEORIA ECONOMICA FEMINISTA COMO INSTRUMENTO  
NECESARIO DE SUPERACION DE LOS SEGOS DE GENERO DE LAS  
PRINCIPALES ESCUELAS DE PENSAMIENTO ECONOMICO**

**CAPITULO 1. LAS CARENCIAS DE LAS PRINCIPALES ESCUELAS DE  
PENSAMIENTO ECONOMICO RESPECTO A LAS RELACIONES DE GENERO**

1.1. Introducción .....	33
1.2. Las principales escuelas y su tratamiento de las relaciones de género .....	39
1.2.1. Los autores clásicos y su contexto .....	39
1.2.1.1. Adam Smith y su época.....	45
1.2.1.2. Jean-Baptiste Say: la estabilidad patriarcal post-revolucionaria .....	51
1.2.1.3. John Stuart Mill y Harriet Taylor: la excepción feminista.....	54
1.2.1.4. Karl Marx y Friedrich Engels: el marxismo ortodoxo .....	59
1.2.2. Principales sesgos de la Escuela Neoclásica respecto al género.....	69
1.2.2.1. Alfred Marshall y la economía como ciencia positiva .....	72
1.2.2.2. Gary Becker y la familia productiva neoclásica .....	79
1.2.3. La Escuela Institucionalista desde una perspectiva feminista.....	83
1.2.3.1. Thorstein Veblen: un precursor feminista .....	84
1.2.4. La Escuela Post Keynesiana: y el género: un camino por recorrer.....	91
1.3. Reflexiones finales .....	98

## **CAPITULO 2.- EL PAPEL DEL ESTADO EN LA ECONOMIA: DE LA TEORIA CONVENCIONAL A LA FEMINISTA Y APORTACIONES FEMINISTAS A LA MACROECONOMIA Y A LA DEMOCRACIA**

2.1. Introducción .....	103
2.2. El papel del Estado en la economía .....	106
2.2.1. Algunas notas sobre la visión del Estado en la filosofía política.....	106
2.2.2. El Estado en las principales escuelas económicas.....	111
2.2.3. Modelos de federalismo fiscal .....	126
2.3. Aportaciones teóricas del feminismo .....	131
2.3.1. Perspectivas feministas del Estado .....	131
2.3.2. La Macroeconomía con perspectiva de género .....	140
2.4. La democracia y la equidad de género.....	152
2.5. Reflexiones finales .....	158

## **II PARTE: REVISION DE LA LITERATURA SOBRE PRESUPUESTOS CON ENFOQUE DE GENERO COMO INSTRUMENTO DE POLITICA ECONOMICA A FAVOR DE LA IGUALDAD DE MUJERES Y HOMBRES**

### **CAPITULO 3. ANTECEDENTES DE LOS PRESUPUESTOS CON ENFOQUE DE GÉNERO: DE LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD A LA TRANSVERSALIDAD DE GÉNERO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

3.1. Introducción .....	165
3.2. Las políticas de igualdad de oportunidades y de acción positiva un primer paso en el camino hacia la igualdad desde las administraciones públicas .....	167
3.3. <i>Gender mainstreaming</i> o La transversalidad de Género (TG).....	177
3.3.1. Métodos e Instrumentos para integrar la TG.....	180
3.3.1.1. La Evaluación de Impacto de Género de las políticas públicas (EIG).....	185
3.3.1.2. El método 3R sueco.....	195

3.3.2. Algunas lecciones aprendidas en ejercicios de TG .....	201
3.3.2.1. Iniciativas de organismos internacionales .....	201
3.3.2.2. Iniciativas a nivel estatal y local .....	203
3.4. Reflexiones finales.....	209

#### **CAPITULO 4. PRESUPUESTOS PUBLICOS CON ENFOQUE DE GENERO: PRINCIPALES CARACTERISTICAS Y METODOLOGIAS**

4.1. Introducción .....	215
4.2. Concepto y objetivos de los PEG.....	219
4.3. Principales participantes en las experiencias de PEG .....	225
4.4. Posicionamiento de las Organizaciones Internacionales .....	229
4.4.1. UNIFEM y PNUD: pioneros en la ONU .....	229
4.4.2. El Consejo de Europa: impulsor entre sus miembros.....	231
4.4.3. La Commonwealth: dinamizadora en los países del Sur.....	233
4.4.4. Iniciativas de la Unión Europea .....	238
4.5. Instrumentos analíticos básicos .....	240
4.6. Lecciones aprendidas y principales retos .....	257
4.7. Reflexiones finales.....	263

#### **CAPITULO 5. TAXONOMIAS DE LAS EXPERIENCIAS DE PRESUPUESTOS CON ENFOQUE DE GÉNERO A NIVEL INTERNACIONAL: UNA APROXIMACION SIN EUROPA**

5.1. Introducción .....	269
5.2. Experiencias pioneras a nivel internacional.....	271
5.3. Aproximación al resto de iniciativas .....	285
5.3.1. Las experiencias africanas.....	286
5.3.2. Las experiencias americanas.....	299
5.3.3. Las experiencias asiáticas .....	314
5.4. Vínculos existentes entre las diversas iniciativas .....	322
5.5. Reflexiones finales.....	328

### **III. PARTE: LA APLICACION DE LA METODOLOGIA DE LOS PEG A NIVEL REGIONAL Y LOCAL: LA EXPERIENCIA EUROPEA Y VASCA**

#### **CAPITULO 6. EXPERIENCIAS DESARROLLADAS EN EUROPA A NIVEL ESTATAL, REGIONAL Y LOCAL**

6.1. Introducción .....	339
6.2. Experiencias europeas impulsadas por la sociedad civil .....	342
6.2.1. La experiencia anglosajona .....	342
6.2.2. La experiencia germánica .....	353
6.3. Experiencias europeas impulsadas desde la Administración .....	365
6.3.1. La experiencia de los países nórdicos.....	365
6.3.2. Las iniciativas del Centro de Europa Occidental .....	379
6.3.3. La experiencia del Sur de Europa .....	388
6.3.3.1. Italia: las iniciativas de Emilia Romagna y la Toscana.....	388
6.3.3.2. Estado Español: la experiencia de Andalucía .....	399
6.4. Reflexiones finales .....	401

#### **CAPITULOS 7: LA EXPERIENCIA VASCA EN LA APLICACIÓN DE INICIATIVAS DE PRESUPUESTOS CON ENFOQUE DE GÉNERO**

7.1. Introducción .....	409
7.2. La división competencial de la Comunidad Autónoma del País Vasco .....	411
7.3. La experiencia piloto de PEG del Gobierno Vasco .....	416
7.3.1. Descripción de la metodología seguida y resultados obtenidos .....	421
7.3.2. Balance de la experiencia piloto .....	444
7.4. La experiencia piloto de PEG de la Diputación Foral de Bizkaia: una introducción al proceso .....	447
7.5. Reflexiones finales .....	451

#### **CAPITULO 8. ESTUDIO DE CASO: LA EXPERIENCIA PILOTO DE PEG DEL AYUNTAMIENTO DE BILBAO**

8.1. Introducción .....	457
8.2. Unas pinceladas sobre la situación de Bilbao	

---

desde la perspectiva de género .....	459
8.3. La Política de Igualdad de Género en el Ayuntamiento de Bilbao .....	477
8.4. Breve descripción de las principales características del presupuesto del Ayuntamiento de Bilbao .....	485
8.5. Descripción de la experiencia del Ayuntamiento de Bilbao 2005-06 .....	494
8.6. Reflexiones finales.....	514
 <b>IV. PARTE: CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES</b>	
 <b>CAPITULO 9. CONCLUSIONES DEL ANALISIS</b>	
9.1. Reflexiones finales .....	527
9.2. Requisitos para realizar un análisis de PEG.....	533
9.2. ¿Es el PEG un instrumento apropiado para mejorar la situación de las mujeres? .....	542
 <b>ANEXO I</b> .....	 551
<b>ANEXO II</b> .....	555
<b>ANEXO III</b> .....	559
 <b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	 561
 <b>INDICE DE CUADROS, GRÁFICOS Y TABLAS</b> .....	 593
 <b>INDICE DE ABREVIATURAS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS</b> .....	 600



# **CAPITULO 0**

## **INTRODUCCION GENERAL**



## 0.1. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

*Economics, as a human endeavor, reflects human limitations  
in understanding a reality that is always just beyond our grasp.  
Economics, as a social endeavor, reflects some point of view,  
favored by the group that makes the rules for the discipline,  
and neglects others.*  
Julie A. Nelson, 1996:23

Este trabajo de investigación ha surgido a partir de una pregunta que me hice hace unos años, y cuya respuesta ahora me parece tan obvia como entonces sorprendente: ¿Y, entonces, los presupuestos públicos tienen género? Un interrogante que mucha gente me plantea hoy en día cuando le hablo de mi trabajo actual y que me surgió con la lectura de una entrevista a Ronda Sharp, publicada por Emakunde en diciembre del 2000<sup>1</sup>, que me resultó sumamente inspiradora y estimulante.

A partir de esa duda y del interés que me suscitó la experiencia australiana relativa a los Presupuestos de las Mujeres, (tal como se denominaron, en un principio, los Presupuestos con Enfoque de Género (PEG) comencé a indagar sobre esa nueva forma de mirar y de analizar los procesos presupuestarios públicos. No constituía, además, una experiencia completamente nueva, ya que la administración de nuestras antípodas llevaba embarcada en este tipo de ejercicio presupuestario más de una década, y había más de 40 experiencias en marcha a lo largo del mundo a principios del siglo XXI. Por ello, decidí profundizar en estas experiencias, y así comenzó esta aventura de búsqueda y estudio que, a pesar de los años transcurridos y del esfuerzo realizado, cada día me resulta más interesante.

De la lectura de las experiencias habidas y de la justificación de las mismas, pronto comprobé que la respuesta a la primera pregunta era afirmativa. Los presupuestos públicos tenían género, y su análisis requería el cumplimiento de una serie de requisitos y la combinación de diversas áreas de conocimiento. Era necesario, además, trascender el presupuesto, no sólo descender a los planes y programas que lo forman, sino mirar más allá para poder contextualizarlo dentro de las estructuras sociales que

---

<sup>1</sup> Entrevista realizada por Bertha Gaztelumendi, con el título: "Ronda Sharp: los presupuestos con perspectiva de género colaboran a erradicar las discriminaciones" en la Revista trimestral de Emakunde, Diciembre, 2000.

configuran la sociedad en la que se aplica la política presupuestaria. Requería, así, reflexionar sobre los supuestos y valores que subyacen en el texto y en las prioridades gubernamentales. Exigía, por lo tanto, un proceso de aprendizaje y formación que me permitiera mirar los números con un lente corrector de la visión androcéntrica que domina nuestra percepción del mundo, y de la realidad social en la que se elaboran los presupuestos. No era, por lo tanto, tan sencillo como parecía a simple vista.

Las siguientes preguntas a las que deseé encontrar una respuesta, una vez comenzado el estudio de las iniciativas internacionales, partía del hallazgo anterior. Los presupuestos tienen género y se están desarrollando una serie de técnicas para permitir visualizarlo, pero ¿Qué requisitos se deben cumplir para que estas estrategias lleguen a buen puerto? ¿Son universalmente aplicables las técnicas disponibles? ¿Cuánto se ha avanzado en este proceso hasta ahora? ¿Qué obstáculos se han encontrado en el camino? ¿Qué resultados se han obtenido? Es decir, mi interés abarcaba el conocimiento de procesos seguidos, de las técnicas y estrategias utilizadas, de los obstáculos encontrados en el camino y de los resultados obtenidos en los veinte años de práctica de esta nueva estrategia de conocimiento de los impactos sobre las mujeres y los hombres de las políticas públicas. En suma, me atraía conocer si, a partir de las experiencias llevadas a cabo, se podían extraer lecciones que nos permitieran discernir si estas estrategias eran válidas para visualizar las discriminaciones que sufren las mujeres e implementar cambios en las orientaciones políticas con repercusión presupuestaria que contribuyeran a superarlas.

El comienzo fue aparentemente sencillo. Existía en internet una red de información cada día más tupida e interrelacionada de portales y páginas que resumían experiencias, técnicas y metodologías utilizadas, así como un conjunto de reflexiones surgidas en torno a las iniciativas que me facilitaron mucho la inmersión en este estudio. Sin embargo, tras unos meses de búsqueda y lectura comprobé cómo las referencias se cruzaban, cómo había un grupo reducido de personas expertas que habían realizado tareas de asesoramiento en un gran número de experiencias y habían desarrollado una batería de instrumentos, que eran mencionados una y otra vez y que servían de base a todas las iniciativas posteriores. Esto reducía y centraba el objeto de estudio.

Las expertas en estas iniciativas -cuyas aportaciones mencionaremos frecuentemente a lo largo de esta investigación-, reiteraban que estas técnicas e instrumentos debían ser aplicadas de forma flexible y abierta, y que necesitaban ser adaptadas a cada situación. Asimismo, recomendaban su puesta en práctica para poder seguir aprendiendo y profundizando en el conocimiento de sus potencialidades, y en el desarrollo de nuevas metodologías contrastadas empíricamente, que ayudaran a comenzar nuevas experiencias, en un proceso de bola de nieve que fuera llegando a todos los rincones del planeta. Esto introducía nuevos retos en el análisis, así como la percepción del trabajo que quedaba por hacer y de la necesidad de creatividad en el proceso. Era imprescindible, por lo tanto, no sólo recopilar y evaluar experiencias desarrolladas en otros lugares, sino implicarse directamente, poniendo en práctica una iniciativa propia para poder conocer in situ las posibilidades que ofrecía y las resistencias que generaba esta metodología, así como las técnicas más apropiadas para una situación concreta (lo que se denomina comúnmente como “learning by doing”).

A finales del 2002, en pleno proceso de formación, acudí a la presentación que realizó Emakunde de la experiencia piloto del Gobierno Vasco (GV) en presupuestos con perspectiva de género que tuvo lugar en su sede de Vitoria-Gasteiz<sup>2</sup>. En esa Jornada tuve la oportunidad de conocer de primera mano la iniciativa, ya que fue explicada por las personas de los Departamentos que habían participado directamente en ella. Además, estaban invitadas expertas italianas, holandesas, británicas e irlandesas a las que fue un placer escuchar y compartir sus experiencias.

Ahí también constaté que me encontraba ante una estrategia en fase de construcción y contraste empírico. Por ello, con el tiempo fui cada vez más consciente de que quizá no era el momento de evaluar cuantitativamente los resultados, sino de aprender las bases metodológicas que sustentaban esta estrategia, las técnicas existentes para conocer su nivel de idoneidad en la consecución de los objetivos propuestos, y de contrastar los procesos desde una óptica abierta y constructiva.

---

<sup>2</sup> Jornadas “Generoa eta Aurrekontu Publikoak. Género y Presupuestos Públicos”, celebradas el 9 y 10 Diciembre de 2002, en Vitoria-Gasteiz, organizada por Emakunde.

Así, el objetivo de esta investigación se fue perfilando y construyendo de forma progresiva. A medida que avanzaba en el estudio de los procesos presupuestarios con enfoque de género, sentía más claramente que mi mayor preocupación era conocer cómo se podía actuar desde las administraciones públicas para mejorar la situación de desventaja estructural que viven las mujeres en este sistema patriarcal y capitalista. Y de forma más concreta, cuál era el papel que podía jugar la estrategia de Presupuestos con Enfoque de Género, para contribuir a desvelar una realidad basada en la desigualdad y para avanzar en su superación. Esto exigía combinar dos fuentes de conocimiento, la economía feminista y la económico-hacendística, como podremos comprobar a lo largo de esta investigación.

Por fin, había definido el objetivo de este trabajo. Quería analizar cuál era la contribución de los PEG a la visualización de la problemática vivida en las relaciones de género actuales y en el avance para superar la visión y prácticas androcéntricas de la economía y de las políticas públicas.

Esta reflexión comenzó, así, a tomar forma en el 2000, pero la inquietud a la que respondía tenía un origen previo, cuyo comienzo debo situar en la década de los 80. Origen que me gustaría explicar a continuación, para que se pueda comprender mejor la orientación de mis preocupaciones y de este trabajo de investigación..

Desde mi adolescencia, vivida en una época y entorno de fuerte convulsión social, económica y política, he considerado que los poderes públicos tienen un deber y una tarea que realizar a favor del bienestar de la comunidad y, en especial, de los colectivos más desfavorecidos social y económicamente. Así, veía imprescindible la superación del sistema capitalista para que el sector público fuera capaz de responder adecuadamente a las necesidades colectivas y no a las de los grupos económicos más poderosos, algo que en el fulgor juvenil consideraba factible a medio plazo. Sin embargo, en el tema patriarcal era más escéptica. Las aportaciones feministas que me influyeron en mi primera juventud reivindicaban que no era suficiente el cambio del capitalismo, sino que el patriarcado, institución previa al mismo, debía ser transformado

desde nuestra vida privada y en todos nuestros ámbitos de actuación, comenzando por la familia, núcleo básico del poder patriarcal.

En esta dicotomía de relaciones de poder, entrelazadas pero autónomas a la vez, la izquierda no parecía tener muy claro el nivel de prioridad que se le debía otorgar a la lucha contra la opresión sexual (tal como la denominábamos entonces). A algunos les resultaba un tema incómodo y a otros les sonaba a proclama burguesa (¡se repetían los argumentos del siglo XIX!) que “nos desviaba” de la verdadera lucha capital-trabajo. Por otra parte, ¡el sector público parecía tan lejano a estas aspiraciones de justicia social! Recién salidas de una larga y sombría dictadura, en una transición que parecía inacabable, el mantenimiento en el poder de estructuras y jerarquías fuertemente machistas, -e incluso fuertemente misóginas, como el ejército o la judicatura- no inducían a mucho optimismo a corto plazo. Sin embargo, las mujeres cada día reivindicábamos de forma más clara nuestro lugar en todos los espacios y en todos los ámbitos. De este modo, en unos pocos años el escenario de la educación superior y del trabajo asalariado, fuente de nuestra autonomía financiera, comenzaron a experimentar fuertes cambios. Nos íbamos introduciendo progresivamente en estructuras no pensadas para las mujeres, y ésta no es simplemente una frase hecha. Sin embargo, este proceso no se producía en todos los ámbitos con la misma intensidad y velocidad. El espacio empresarial y el político, por ejemplo, se resistían con más fuerza a la entrada de mujeres, a pesar de ser ámbitos donde se toman decisiones que nos afectan directamente como colectivo.

En ese contexto, en la década de los 80 se observaban cambios que parecían presagiar nuevos tiempos. A nivel estatal un nuevo gobierno, que se denominaba socialista, ganó las elecciones y la socialdemocracia comenzó a introducir nuevos aires en el ámbito social, aunque más tímidos en el político –el amago de golpe militar del 83 nos retrotraía a las tinieblas, y nos recordaba que todavía no se habían modificado las estructuras de poder en su base-. Las leyes sobre la ampliación de la cobertura de la Seguridad Social y del Sistema Público de Salud, del divorcio, del aborto, la creación del Instituto de la Mujer, primero a nivel central después autonómico, entre otras medidas, mostraban las ansias de las mujeres por recuperar el tiempo perdido.

Todos estos cambios contribuyeron a que volviera a renacer la esperanza, aunque la década no transcurriera de forma halagüeña. La crisis industrial golpeaba con fuerza la economía vasca y generaba unas bolsas de desempleo alarmantes y una impactante sensación de crisis social y existencial en la juventud. Esta se combinaba con una fuerte inestabilidad política y la incapacidad de acomodar la transición a las ansias del pueblo vasco por recuperar sus cotas de libertad soñadas (para algunos sectores, imaginarias, para otros, fuente de inspiración para un futuro en libertad). Todas estas tensiones generaron una serie de enfrentamientos a través de los que también se quería recuperar el siglo perdido. Este escenario nos sumergía en una situación crítica, en la que, sin embargo, se iba configurando un nuevo Estado de las Autonomías, por medio de una original y ambigua fórmula que no respondía a un Estado federal, pero que intentaba alejarse del Estado centralista que tanto daño había hecho a los pueblos que forman este crisol de culturas.

En esa época, en los albores de la década de los 80, comencé mis estudios de Ciencias Empresariales con el objeto de aprender los fundamentos de un sistema económico que sentía opresor, pero al que veía con potencialidad de cambio. Creía que conociendo sus bases podría contribuir a transformarlo. Sin embargo, no pasaron muchos meses antes de que mis esperanzas comenzaran a verse frustradas, al observar que el clasismo y el sexismo eran características de la Universidad Pública en la que me había matriculado<sup>3</sup>. Y cuento esto porque hubo una pregunta que nos hizo, en primer curso de carrera, un profesor de Derecho Civil que me molestó mucho en aquel momento, pero que con el tiempo me ha ayudado en la búsqueda de las fuentes de la opresión de las mujeres en esta sociedad, y más concretamente de la discriminación a la que somos sometidas en la ciencia económica, muchas veces sin ser conscientes de ello, porque llegamos a interiorizarlo de tal modo, a estar tan alienadas, que lo consideramos natural.

Este ilustre profesor de Derecho era experto en el mundo empresarial y, sobre todo bursátil. Me gustaba escucharle por las anécdotas que nos contaba sobre sus andanzas en el parqué de la Bolsa de Bilbao, y porque el Derecho me parecía, (en

---

<sup>3</sup> Había también honrosas excepciones que recuerdo con agrado y agradecimiento.

aquel momento, todavía intuitivamente), muy relevante en la economía como marco regulador de la misma. Un día nos preguntó a las chicas que estábamos en clase, a bocajarro y sin mediar provocación alguna, por qué habíamos elegido esa carrera. ¿Creíamos realmente que podríamos encontrar un trabajo como economistas en alguna empresa? (algo que él francamente ponía en duda), ¿no sería porque íbamos a buscar novio a la facultad y un economista era un buen partido?. Esa pregunta que en el momento me dejó estupefacta, y me hizo levantar del asiento y manifestar mi queja públicamente, se me quedó grabada a hierro en la mente, y por inesperada, inverosímil y directa me ha hecho preguntarme muchas veces por qué algunos (quizás muchos) economistas hombres no aceptan a las mujeres como iguales en su profesión. Nos ven como unas intrusas y creen que sólo estamos actuando de forma frívola queriendo ligarles, -como una estrategia de ascensión social, podrían decir-, más que considerándoles compañeros de trabajo.

Afortunadamente, han pasado dos décadas desde aquella experiencia y hoy tengo compañeros de trabajo que me demuestran cotidianamente que los hombres también evolucionan, y que algunos están aceptando que la mentalidad heredada es transformable y están contribuyendo a ello. Compañeros que trabajan codo a codo con nosotras en el esfuerzo por construir una sociedad más igualitaria desde la base.

Esas vivencias juveniles marcaron mis intereses, mi forma de ver el mundo y mis inquietudes intelectuales. Y por medio de este trabajo, en el proceso de indagación de los impactos de las políticas públicas sobre las relaciones de género, he vuelto a preguntarme por las causas de nuestra discriminación en la Ciencia Económica, por los valores transmitidos y asumidos que la sustentan, y la forma en la que lo he vivido y experimentado a lo largo de mi vida. Además, dada, por una parte, la situación de desigualdad social que todavía vivimos y queremos superar, y de los contenidos que se imparten en las Facultades de Ciencias Económicas y Empresariales, por otra, he querido aprovechar la ocasión que este largo e intenso trabajo me ha ofrecido, para curar un poco esa herida. Es un intento por comprender la época en la que los denominados padres de la Ciencia Económica construyeron su legado, que tanta influencia tiene en nuestra formación y en la forma de interpretar el ámbito de lo que abarca la economía y lo que consecuentemente excluye. Ese esfuerzo constituye la

primera parte de este trabajo de investigación, que se entrelaza con la visión que han tenido sobre el papel del Sector Público en la Economía las diversas corrientes del pensamiento económico, desde la escuela clásica a la feminista, elemento, asimismo, básico de esta investigación.

## **0.2 METODOLOGIA UTILIZADA**

“The point is not just to produce an interpretation of the world, but to change the world through practical actions”  
Diane Elson, 1995:298

La base metodológica de la que hemos partido en este trabajo de investigación, y que constituye su hilo conductor, ha sido la aportación realizada por la Economía Feminista. Especialmente la contribución de una serie de autoras que reivindican una visión de la economía que va más allá del mercado e integra el trabajo realizado fuera de la esfera mercantil, haciendo hincapié en el trabajo de cuidados, como una actividad económica básica y fundamental en el funcionamiento de cualquier sistema económico. Estas autoras han realizado una lectura crítica de las principales corrientes de pensamiento económico y han desarrollado su perspectiva propia.

A partir de esta base metodológica, en la primera parte de esta Tesis se revisará la literatura crítica sobre las principales escuelas de pensamiento económico, para descifrar los orígenes de su ceguera respecto al papel de las mujeres en la economía. Su posicionamiento patriarcal se encuentra en la base de su consideración sobre las relaciones entre los hombres y las mujeres, e influye en el papel que otorgan al Sector Público en la organización económica, e incluso en la propia configuración de la Ciencia Económica. Por ello, hemos utilizado como base de trabajo la crítica feminista al pensamiento económico, cada día más fructífera y abundante.

Tras este repaso teórico, hemos seguido un método inductivo en la revisión de la literatura relacionada con las experiencias prácticas de PEG. La lectura de los resúmenes y valoraciones de las experiencias realizadas nos ha conducido a los manuales instrumentales básicos utilizados en los cinco continentes, a lo largo de estas dos últimas décadas. Afortunadamente, las expertas que han participado en un

gran número de experiencias han colaborado, asimismo, con las Organizaciones Internacionales impulsoras de estas prácticas (en especial, algunos organismos de las Naciones Unidas, el Secretariado de la Commonwealth, el Consejo de Europa, el Consejo Nórdico y últimamente, la Unión Europea), lo que ha permitido publicar recopilaciones de experiencias y de metodologías muy útiles para el análisis de estas iniciativas.

Esta revisión bibliográfica ha constituido un elemento fundamental del bagaje necesario para abordar estas experiencias y situarlas en su contexto. Además, la formación se ha complementado con la participación en Jornadas y Cursos, que me han permitido contrastar con las autoras de un número representativo de iniciativas su visión sobre los procesos seguidos y sobre su percepción de las lecciones aprendidas y retos pendientes. Finalmente, he complementado estos dos instrumentos con el análisis empírico, participando directamente en la realización de una experiencia piloto en nuestro contexto, ya que he tenido la oportunidad de colaborar con el Área de la Mujer del Ayuntamiento de Bilbao en la puesta en práctica de una iniciativa de PEG, que me ha permitido contrastar lo vivido por otras autoras y experimentar en primera persona la experiencia.

Respecto a la revisión de la literatura existente, tanto en el terreno teórico como en PEG, me he encontrado con el hecho de que la mayor parte de la documentación se encuentra escrita en inglés, por lo que, aunque en un principio consideré más conveniente dejar algunas citas en esa lengua, finalmente he decidido traducir la información más relevante. Además, he encontrado documentos interesantes en italiano y unos pocos en francés, que también he podido analizar. Las experiencias latinoamericanas se encontraban en castellano, y estas autoras también han publicado traducciones del inglés de materiales básicos. Por otra parte, de los documentos escritos en lengua sueca, noruega o danesa, sólo he podido acceder a los resúmenes ingleses que publican sus administraciones y el Consejo Nórdico. No obstante, el conversar y escuchar una conferencia impartida por la responsable de la experiencia

del Consejo Nórdico en las iniciativas relativas a los PEG<sup>4</sup>, me ha permitido aclarar algunas dudas y conocer más detalladamente su proceso.

Por otra parte, en los últimos años han comenzado a proliferar también experiencias de PEG en los países europeos de habla germánica, que están siendo publicadas en alemán, contando con unos pocos trabajos traducidos al inglés. En este caso, también he participado en unas Jornadas<sup>5</sup> celebradas en Viena en febrero del 2006, organizadas por el *Watch Group* austriaco, formado por mujeres interesadas en que se apliquen estas metodologías en los diversos niveles administrativos austriacos y en toda la Unión Europea. En esas jornadas participó una nutrida representación de expertas dinamizadoras de las iniciativas locales desarrolladas en algunas ciudades alemanas -Berlín, Colonia y Munich, especialmente- así como en el ámbito anglosajón -participaron promotoras de los *Women's Budget Group* británico, galés, escocés e irlandés-. También compartieron sus experiencias una experta italiana y otra suiza, cuyas aportaciones me resultaron altamente enriquecedoras.

Con estas jornadas profundicé en el conocimiento de las experiencias vividas en estas localidades y Estados, promovidas generalmente por organizaciones de la sociedad civil. En ellas se reflejaban las oportunidades, limitaciones y retos que las experiencias que parten de fuera del gobierno han vivido en estas zonas de Europa.

En la primavera del 2006, también he tenido el placer de asistir a las II *Jornadas de Estrategias Positivas de Desarrollo*, organizadas por el Area de la Mujer y Cooperación al Desarrollo del Ayuntamiento de Bilbao<sup>6</sup>. En ellas, participaron la alcaldesa de Cojutepeque (El Salvador) y una técnica de la Organización "Las Mélidas", asesora en su iniciativa de PEG llevada a cabo en su municipio, con las que tuvimos la

---

<sup>4</sup> Jornada sobre "Presupuestos Públicos y Género", celebrada en Vitoria-Gasteiz, en mayo de 2006, y organizada por Emakunde, en la que la ponente invitada fue Catharina Schmitz, Directora del Proyecto "Presupuestos de Género en el Consejo Nórdico de Ministros".

<sup>5</sup> Jornadas: "Gender Budgeting in Europe", 5-7 febrero 2006, celebrada en Viena y organizada por el Watch Group Austríaco.

<sup>6</sup> II Jornadas *Estrategias Positivas de Desarrollo. Poder Local, Participación y Organización. Experiencias en América: Bolivia, el Salvador, Guatemala, Chile, Costa Rica*. 5-6 Abril 2006, celebradas en Bilbao. Area de la Mujer y Cooperación al Desarrollo. Ayuntamiento de Bilbao-Bilboko Udala.

oportunidad de asistir al taller organizado en torno a su experiencia. Fue muy gratificante ver cómo en dicho municipio habían logrado escuchar a las mujeres y comenzado a responder a sus necesidades básicas por medio de la atención de los problemas que más les preocupaban, desde una visión feminista.

Finalmente, esta primavera y principio del verano del 2006 he tomado parte en un taller cerrado y una jornada abierta al público celebrado en Barcelona y organizada por el Instituto de Ciencias Políticas y Sociales<sup>7</sup> (ICPS), en los que he podido escuchar las contribuciones de expertas, sobre las experiencias de Andalucía, Cataluña, Madrid, Berlín y Génova, y de debatir con ellas en torno a las oportunidades y retos que abren los PEG.

La metodología utilizada ha tenido un fuerte componente de formación, contraste y debate con las personas que han participado en estas experiencias, ya que las lecturas han podido ser compaginadas con las ricas vivencias de algunas participantes.

Con esta inquietud, y porque quería compaginar el aprendizaje relativo a los presupuestos con enfoque de género con una formación más teórica y de base metodológica relativa a la economía feminista, su evolución, componentes y características principales, también he realizado un curso que compaginaba ambas temáticas. A lo largo de los dos últimos años, el Instituto de Estudios Sociales (*Institute of Social Studies* o ISS) de La Haya (Países Bajos) ha organizado un curso intensivo de siete semanas centrado en el análisis de la economía feminista y su aplicación en los procesos de globalización actuales, codirigido por la Profesora Irene Van Staveren y el Profesor Haroon Akram-Lodhi<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Jornadas: "Presupuestos desde la perspectiva de género en el ámbito local", dentro del Seminario "Ciutats i Persones", celebradas el día 17 de marzo (a puerta cerrada) y el 16 de Junio 2006 (jornada abierta), por el ICPS de Barcelona, adscrito a la Universidad Autónoma de Barcelona.

<sup>8</sup> Realicé este interesante curso de post-grado en el año académico 2004-05, a lo largo de siete semanas, desde mediados de mayo a julio en el ISS de La Haya. El curso se denominaba "Feminist Development Economics". Curso que este año (2006/07) ha cambiado de denominación ("Gender and Economic Policy Analysis"), de formato y duración, por lo que podemos decir que como tal ha desaparecido de la programación del ISS.

Este curso estaba dividido en cuatro módulos, todos ellos relacionados directamente con este proyecto de investigación. El primer módulo estaba dedicado a la Economía Feminista, sus principales inquietudes, evolución y características actuales. El segundo y tercero hacían hincapié en la aportación de la economía feminista a la microeconomía y macroeconomía, respectivamente, e incluían un apartado centrado en la aplicación de los modelos econométricos a la problemática macroeconómica, que a mi me sirvió para ratificar las limitaciones de la econometría en el análisis de los fenómenos socioeconómicos, por muy elegante y sofisticada que parezca a primera vista. Y finalmente, el último módulo era impartido por Diane Elson, experta británica en presupuestos con enfoque de género, cofundadora del *Women's Budget Group* británico y asesora de algunas de las organizaciones internacionales mencionadas previamente en esta estrategia. El interés de sus conferencias, su cercanía y calidez, así como su predisposición a ofrecer tutorías con las participantes interesadas en esta problemática, me permitió contrastar con ella mis opiniones, dudas y estructura de este trabajo. Sus aportaciones me han resultado de gran interés, y me han servido para confirmar que mis preocupaciones e interpretaciones estaban en consonancia con las personas que han dinamizado estas experiencias.

La formación ha continuado a lo largo del verano 2006, en el que he participado en dos cursos de verano de la UPV/EHU en Donostia reveladores. En primer lugar, en el gratificante curso organizado por M. Ángeles Durán relativo a "Haciendo visible la economía invisible (mujeres y hombres en el trabajo no remunerado y voluntario)", en el que ha logrado formar una atmósfera colectiva de trabajo muy enriquecedora. A lo largo de los tres días de curso, he tenido la posibilidad de profundizar en los análisis que pretenden cuantificar la aportación de las actividades no remuneradas, principalmente realizadas por las mujeres y conocer su evolución. Esta va desde los análisis iniciales más intuitivos a los intentos econométricos actuales, pasando por las técnicas utilizadas por la Unión Europea, en su intento de homogeneizar las metodologías relativas a la recopilación de datos sobre los usos del tiempo de la población de los Estados miembros.

Finalmente, he asistido al curso "Técnicas de análisis y evaluación de políticas públicas" dirigido por la Dirección de Economía del Gobierno Vasco y el Profesor

Guillem López, de la Universidad Pompeu Fabra, en el que he podido comprobar la cerrazón de la Ciencia Económica reconocida ante la problemática de género. Incluso cuando los ponentes son muy críticos con la actuación del Sector Público en la actividad económica, ignoran absolutamente la problemática relacionada con la equidad y la superación de las disparidades de género como ejes fundamentales de las evaluaciones de las políticas públicas. Muy revelador, en suma, de la situación que atravesamos en la actualidad.

Junto a la oportunidad de contar con esta formación permanente en PEG, dada la actualidad e interés existente a nivel internacional en esta temática, he comprobado que también existía, afortunadamente, interés a nivel local. Esto me ha permitido participar directamente en la realización de un análisis empírico por medio de la coordinación de una experiencia piloto que ha tenido lugar en el Ayuntamiento de Bilbao, y cuyo proceso y resultados he recogido en esta investigación. La coincidencia en el tiempo y en el espacio de mi interés por estas experiencias y el del Área de la Mujer del Ayuntamiento de Bilbao por formar al personal técnico del Consistorio en esta metodología, nos ha permitido avanzar conjuntamente en el impulso de una experiencia piloto propia.

La experiencia práctica de PEG en el Consistorio Bilbaíno comenzó en la primavera del 2005 con un curso de formación al personal municipal, y hemos finalizado su primera fase en junio 2006. En este trabajo hemos participado un equipo de investigación del Departamento de Economía Aplicada I de la UPV-EHU, compuesto por cuatro compañeras docentes e investigadoras<sup>9</sup>. La experiencia continúa en la actualidad con el inicio de la segunda fase (2006/08), cuyas bases metodológicas, similares a las de la experiencia puesta en marcha por la Junta de Andalucía, las recogeré en el capítulo correspondiente a esa iniciativa (Capítulo 6).

En este proceso, también me ha resultado interesante el resultado de las encuestas que realicé en otoño del 2005 a una muestra de las personas que participaron en la

---

<sup>9</sup> Compañeras (Mertxe Larrañaga, M. Jose Martínez y M. Angeles Díez) a las que agradezco profundamente su colaboración en esta primera fase de la experiencia piloto impulsada por el Ayuntamiento de Bilbao, en la que hemos trabajado en equipo como asesoras técnicas, aún cuando sabían que los primeros frutos del mismo iban a formar parte de este trabajo de investigación.

iniciativa realizada por el Gobierno Vasco en 2002. Este contraste me ha permitido profundizar en el conocimiento de esta estrategia, y poder evaluar de forma cualitativa los efectos de la paralización de una iniciativa PEG una vez realizada una experiencia piloto inicial.

Tras este repaso de las bases del trabajo de formación y de aplicación empírica de esta estrategia de PEG, me gustaría terminar este apartado resaltando el contenido de tres conceptos fundamentales de la Economía Feminista, base metodológica de esta investigación, que van a aparecer frecuentemente a lo largo del texto. Estos tres conceptos fundamentales son el “género”, la “unidad doméstica” y el “trabajo de cuidados”.

#### **a) Unas notas sobre el concepto de género**

Este concepto es una clara aportación del feminismo a las categorías analíticas fundamentales utilizadas para comprender las relaciones sociales y económicas existentes entre las mujeres y los hombres. Es, asimismo, un concepto central en la economía feminista que hace referencia a la construcción social de la identidad, en la que se asignan diferentes roles, derechos y oportunidades a las mujeres y a los hombres. Se encuentra, de este modo, insertado en las estructuras sociales, y tiene connotaciones culturales, históricas y, frecuentemente, morales. El carácter dialéctico y jerárquico de las relaciones de género hace que, con frecuencia, se exprese su vinculación por medio del dualismo de género, una oposición jerárquica entre la masculinidad y la feminidad, que intentaremos explicar en el capítulo I de esta investigación.

Cuando nos referimos a las relaciones de género no estamos tomando como base las diferencias biológicas entre los hombres y las mujeres, sino que estamos realizando un juicio de valor sobre lo que en la sociedad implica lo masculino y lo femenino. En todas las sociedades actuales, los valores considerados masculinos suelen situarse por encima de los femeninos en el terreno público. Los valores creados sobre la feminidad son, a menudo, idealizados y representados como la figura de madre y esposa en el ámbito privado-familiar, que necesita la protección del hombre. Es un concepto, pues, que hace referencia a una relación jerárquica, ya que la construcción social de la

masculinidad tiende a tener un status y un nivel de privilegio más elevado que la feminidad.

En suma, la base del concepto de género se sitúa, así, en la constatación de que en todas las sociedades conocidas, las mujeres y los hombres han desarrollado sus vidas vinculadas a una construcción social de roles e identidades, que no se puede explicar partiendo de las diferencias sexuales biológicas (Jennings, 1992:119). En este sentido, el género se conceptualiza como una forma de referirse al origen social y cultural de las identidades subjetivas de los hombres y de las mujeres, y “se refiere a los múltiples y diversos caminos en los que las diferencias sociales entre los sexos adquieren un significado y se convierten en factores estructurales de organización de la vida social. El género es un producto histórico y cultural, en oposición a una definición esencialista de las diferencias físicas entre los sexos” (Braidotti, 2002: 287, citada en Pérez (2005:34).

Además, el concepto de género no sólo analiza las relaciones sociales generadas entre los sexos, sino que es “una forma primordial de dar significado a las relaciones de poder” que se generan entre ellos (Scott, 1986<sup>10</sup>, citada por Waylen, 1998:1). En la literatura feminista, el concepto de “género” integra el significado atribuido por la sociedad a la diferencia entre mujeres y hombres. Es, así, un sistema de relaciones de poder y de subordinación construido socialmente, en el que se crean y diferencian los roles sexuales, asignándose las tareas a los sexos en función de esos roles previamente construidos. En este concepto se asume que las condiciones femeninas y masculinas están interconectadas, por lo que ninguna de las partes puede entenderse por sí misma, sin tener en cuenta a la otra, dado que el papel que desempeña un sexo determina las oportunidades y las limitaciones en el estilo de vida del otro. En una cultura tradicionalmente patriarcal, estas divisiones se enraízan en unos valores sociales que influyen en la construcción de elementos discriminatorios contra el sexo femenino a lo largo del proceso de socialización (Lombardo, 2004: 29).

---

<sup>10</sup> Joan Scott (1986): “Gender: useful category of historical analysis”, *American Historical Review* 91(5), pág. 1053-75.

Con este concepto no sólo se quiere hacer hincapié en el carácter cultural e histórico, y, por lo tanto, superable de las diferencias jerárquicas existentes entre las mujeres y los hombres, sino en su carácter dinámico y vinculado a las realidades históricas en las que se construye.

En este sentido, Sandra Harding<sup>11</sup> sitúa la categoría de género a tres niveles sociales, que abarcan lo simbólico, lo identitario y las estructuras sociales de las que nos dotamos, entre las que se encuentran las económicas. El análisis combinado de los tres niveles nos permite desentrañar las relaciones de género existentes en una sociedad determinada:

1. El nivel simbólico: expresado en las preferencias, motivaciones, creencias y metáforas sociales. En el imaginario colectivo desarrollamos culturalmente las asociaciones simbólicas de lo femenino y lo masculino. Esto se refleja en las caracterizaciones de los empleos, el trabajo remunerado versus el no remunerado, las matemáticas como medio de expresión frente a las explicaciones verbales, etc...
2. Lo identitario: expresado en la agencia, como la capacidad de los y las agentes para actuar, en la que se suele tener en cuenta el nivel de racionalidad económica identificada. Aquí nos encontramos con los roles construidos y la actuación de los y las agentes relacionada con esos roles: el emprendedor que se arriesga frente al ama de casa que se ocupa de los cuidados; el directivo autónomo versus el obediente empleado/a; el inversor en acciones versus la persona que mantiene sus ahorros en la cuenta corriente de un banco.
3. Las estructuras sociales: las estructuras económicas se expresan por medio de las variables económicas, instituciones, políticas y modelos, y abarcan los mercados segregados, la discriminación salarial, la división del trabajo, etc.

En resumen, el género es un concepto fundamental que se utiliza “para referirse a las pautas cognitivas que una cultura construye sobre la base de las diferencias reales o percibidas entre los hombres y las mujeres. El género es la conexión metafórica de fenómenos no-biológicos con una experiencia corporal de diferenciación biológica”

---

<sup>11</sup> Citada por Van Staveren, 2005, en los apuntes del curso de *Feminist Development Economics*, ISS, La Haya, 2005.

(Nelson, 1996:5). Fenómeno, por lo tanto, complejo y básico en la formación de la economía feminista.

### **b) La unidad doméstica**

El tratamiento que ofrece la economía convencional a la unidad familiar es parcial y superficial, y no tiene en cuenta el comportamiento económico intrafamiliar. Esto genera un sesgo en su propia conceptualización e interpretación, ampliamente denunciado por las autoras economistas feministas, por varias razones.

En primer lugar, la utilización de un agente representativo de la familia, el cabeza de familia, sinónimo de proveedor de ingresos, no representa necesariamente y de forma equilibrada los intereses de todos los miembros que la conforman. Este comportamiento se cuestiona incluso cuando se asume su altruismo respecto a los miembros de la familia, frente a su postura egoísta en el mercado.

En segundo lugar, se resalta que el cabeza de familia no realiza todos los papeles económicos que se desempeñan en una unidad doméstica, ya que junto al trabajo remunerado, se lleva a cabo un trabajo no remunerado, trabajos de cuidados, la socialización de la descendencia, toma de decisiones sobre el consumo, ahorro e inversión familiar, entre otras, que son adoptadas en gran parte por la mujer, aunque esto se suele ignorar.

En tercer lugar, los resultados microeconómicos pueden ser diferentes dentro de la misma unidad doméstica, cuando los recursos, ingresos, bienes de consumo, servicios y tiempo de trabajo no son distribuidos de forma igualitaria entre sus miembros. Y a nivel macroeconómico, el comportamiento diferenciado dentro de las unidades domésticas puede tener impacto en los agregados macroeconómicos, tales como las tasas de ahorro, el nivel de consumo, la oferta de trabajo, los ingresos o nivel de inversión.

Por estas limitaciones, entre otras, desde la economía feminista se ha propuesto la inclusión del análisis del comportamiento económico dentro de la unidad de convivencia. Estudio que debe abarcar las estrategias de cooperación y los conflictos

latentes que se desarrollan en la misma, al no tener todos sus miembros las mismas preferencias, opciones y capacidad de influir en las decisiones colectivas a tomar. Esto influye también en las diferentes estrategias desarrolladas para salir del conflicto, una vez manifestado, y la posición de cada miembro para poder hacer frente a las crisis surgidas en las unidades familiares, en función de sus recursos, riqueza y poder relativo (Sen, 1999; Van Staveren, 2005:6-7). En suma, en el análisis de las unidades domésticas, el género es la base de la división del trabajo dentro de la familia.

### **c) El trabajo no remunerado y el de cuidados**

Estrechamente relacionado con la institución de la unidad doméstica, se encuentra el trabajo no remunerado y el de cuidados. Trabajo fundamental para el aprovisionamiento y reproducción social, cuyo carácter económico ha sido enfatizado por las autoras feministas desde el siglo XIX. Desde Charlotte Gilman y Margaret Reid, entre otras pioneras, hasta la larga lista de economistas y sociólogas feministas de la segunda mitad del XX (Oakley, 1974; Gardiner, 1975; Humphries y Rubery, 1984; Carrasco, 1991<sup>12</sup>, 2006; Picchio, 1992; Folbre, 1994, 2005; Elson, 1995; Himmelweit, 1998,...).

Trabajo complejo y lleno de aristas que ha generado una continuada discusión conceptual a lo largo del tiempo, especialmente a partir de mediados de la década de los 60, sobre el que recientemente Cristina Carrasco (2006) ha realizado un repaso esclarecedor. En su artículo recoge la evolución del propio concepto y las diversas interpretaciones que se han realizado sobre su papel en la organización socioeconómica. Desde su inicial caracterización vinculada estrechamente al trabajo mercantil, al que complementaba utilizando sus propias categorías analíticas, hasta su localización central en el aprovisionamiento social, considerado éste el eje fundamental de la actividad económica.

Esta visión cada vez más central de las actividades de cuidados ha influido en la propia caracterización de la economía. Entre otras autoras, Marilyn Power (2004) defiende que si el objetivo de la actividad humana es el aprovisionamiento social, se debe

---

<sup>12</sup> Citada en Carrasco, 2006.

redefinir la economía como ciencia teniendo en cuenta unos puntos metodológicos de partida, entre los que incluye el trabajo no remunerado y el de cuidados como partes vitales de cualquier sistema económico.

No obstante, el trabajo no remunerado, paraguas normalmente utilizado como sinónimo de trabajo doméstico y de trabajo de cuidados, es un concepto amplio que abarca también el trabajo voluntario, la agricultura de subsistencia y el trabajo para la comunidad, principalmente. En la actualidad se está prestando especial atención al trabajo de cuidados, por ser el que incluye más elementos subjetivos, generalmente invisibilizados, pero fundamentales, que deberían ser tenidos en cuenta a la hora de estructurar la organización social del trabajo y las políticas públicas. El amplio conjunto de actividades que recoge el concepto de trabajo de cuidados implica una relación humana entre la persona cuidadora y la cuidada, que no puede ser perfectamente sustituida por una actividad de mercado o servicio público en todos los casos, puesto que la relación es en sí misma una parte central de la actividad de cuidados (Himmelweit, 1995; Carrasco, 2006). Por ello, trasciende el concepto mercantil del trabajo, y que no encaja en la dicotomía trabajo-no trabajo. Constituye, por lo tanto, un campo a analizar sobre el que se está profundizando en la actualidad, visibilizando y constatando su importancia a medida que las mujeres están cambiando sus formas de vida.

En resumen, estos tres elementos conceptuales básicos van a ser fundamentales en la construcción de la economía feminista. Este enfoque analítico nos ha resultado fundamental a la hora no sólo de elaborar este trabajo, sino de observar el funcionamiento económico de una forma más completa y sistémica. Así, el hacer economía desde la perspectiva feminista requiere, como mínimo, una identificación de las diferencias de género, tanto en los inputs como en los resultados (Rubery, 2005: 2). A partir de ahí, se debe también avanzar en el camino para identificar e “iluminar las formas en las que los supuestos sobre el género influyen prácticamente todos los aspectos del razonamiento económico” (Kuiper y Sap, 1995:4, citada por Rubery: 2005:2). Partimos, por lo tanto, de la constatación de que la economía está insertada en estructuras sociales, políticas e institucionales. Esta visión enriquece el análisis y

las posibilidades de acción política, tal como podremos observar en las experiencias aplicadas de PEG que centran esta investigación.

### **0.3. ESTRUCTURA DE LA TESIS DOCTORAL**

Esta investigación consta de cuatro partes. En la primera parte nos centraremos en la economía feminista como un enfoque imprescindible que contribuye a superar los sesgos de género de las principales escuelas de pensamiento económico. A ella le dedicaremos los dos primeros capítulos.

En la segunda parte, realizaremos una revisión de la literatura existente sobre los precedentes y ejes principales de la estrategia de los PEG, como instrumento de política económica a favor de la igualdad de las mujeres y los hombres. Esta parte comprende tres capítulos.

En la tercera parte, sintetizaremos las experiencias prácticas de PEG a nivel internacional, destacando los procesos seguidos y las diversas metodologías utilizadas en su aplicación a nivel estatal, regional y local. A continuación, centraremos el análisis en las experiencias europeas, haciendo hincapié en la experiencia vasca y en la iniciativa piloto desarrollada en Bilbao. Esta parte también consta de tres capítulos.

Finalmente, en la cuarta parte, recogida en un único capítulo, resumiremos las principales reflexiones finales de la investigación, mediante las que intentamos responder a las preguntas eje del estudio, que constituyen el objetivo del mismo.

Entrando de forma más detallada en los contenidos de los capítulos que conforman cada parte de esta investigación, en el primero pretendemos poner las bases que nos ayuden a probar la hipótesis de partida de este trabajo. Para ello, nos centraremos en la descripción de algunas claves fundamentales de la historia del pensamiento económico, haciendo hincapié en aquellas que revelan su sistema de valores androcéntrico y patriarcal, el cual ha condicionado su visión del mundo y de la realidad socioeconómica. En este repaso nos vamos a centrar en los principales autores

clásicos, comenzando por Adam Smith y su época, y continuando por sus contemporáneos y seguidores, de forma breve, ya que éstos obviaron las relaciones de género. Los ejes de su análisis eran la creación, extracción, distribución y utilización del excedente en el sistema capitalista. En ese contexto, el objeto principal de su estudio era explicar las características de la economía en el largo plazo, incluyendo los precios de los bienes, los salarios, los beneficios y las rentas (Hamouda y Harcourt, 1989:4). Este enfoque fue desarrollado, aunque a diversos niveles, tanto por los autores clásicos denominados ortodoxos, como por los marxistas clásicos, que también hemos incluido en este primer apartado del capítulo.

A continuación, nos centraremos en los autores neoclásicos, principal referente de la ortodoxia económica en la actualidad. Estos autores dejaron fuera de su análisis el excedente, y se centraron en los precios como índices de escasez que reflejaban los factores subjetivos que sustentaban las funciones de demanda y oferta (Hamouda y Harcourt, 1989:6). Así, su ámbito de estudio fue la esfera de las relaciones empresariales y mercantiles, es decir, de la actividad productiva lucrativa, en la que enmarcaron a su supuesto protagonista principal, el *homo economicus* (hombre “ideal” que debía reunir ciertas características, por lo que no abarcaba tampoco a todos los hombres; los hombres de color o los pobres, quedaban implícitamente excluidos). Este ser, posteriormente denominado “hombre económico racional”, será el principal sujeto de acción y participación en la esfera de la producción, cuyas características y limitaciones han sido ampliamente analizadas en la literatura de la economía feminista. En esta escuela resaltaremos la aportación de Alfred Marshall, un influyente autor que estableció algunas de las bases posteriormente desarrolladas por los autores neoclásicos. También, haremos hincapié en la contribución de Gary Becker, que con la “Nueva economía de la familia” intentará analizar las unidades domésticas como si fueran una unidad productiva más, a la que se le pueden aplicar los supuestos de la escuela neoclásica.

En el tercer apartado del capítulo recogeremos la aportación de la escuela institucionalista desde una perspectiva feminista, y resaltaremos sus principales elementos, así como su potencialidad para integrar la visión feminista de la economía. Finalmente, incluiremos una reflexión en torno a las principales características de la

escuela post-keynesiana, ya que nos resulta un vínculo interesante con el segundo capítulo, relativo al papel del Estado en la economía, más que por su relación con la escuela económica feminista, puesto que a pesar de tener potencial para aplicarla todavía no lo ha explotado.

Somos conscientes de que solamente tomaremos una muestra de las escuelas de pensamiento económico existentes, pero creemos que es lo suficientemente representativa y relevante, como para reflejar la opinión de un gran número de economistas activos en la actualidad.

En el segundo capítulo, por una parte, incluiremos un resumen de la visión que las distintas escuelas de pensamiento económico han tenido sobre el papel del Estado en la economía, un tema fundamental a la hora de analizar el papel de las políticas públicas en las estructuras sociales y económicas. Y por otra parte, analizaremos las aportaciones teóricas del feminismo a la economía, relativas tanto a su percepción del Estado y sus funciones como al funcionamiento de la macroeconomía y el papel de las unidades domésticas en la misma. Estos elementos son básicos en la configuración de la visión económica feminista de la realidad y del quehacer del sector público en su funcionamiento y mejora. Queremos integrar también en este capítulo una reflexión sobre el federalismo fiscal, dada la importancia que está jugando la descentralización administrativa en muchos Estados. Finalmente, dedicaremos un apartado a la democracia de género, ya que por medio de este concepto se intenta realizar una aportación que contribuya a profundizar en la práctica democrática. Se pretende, así, visualizar hasta qué punto se implican las estructuras administrativas en la consecución de la equidad de género, y en el impulso de una democracia que realmente defienda las prácticas equitativas con las mujeres y los hombres para superar las discriminaciones existentes.

Una vez reflejados los sesgos de género de las teorías económicas tradicionales, y explicadas algunas de las aportaciones básicas de la economía feminista para superarlos, así como su nivel de complementariedad con algunas teorías heterodoxas, pasaremos a centrarnos en los presupuestos con enfoque de género, que constituyen el hilo conductor y eje central de los capítulos restantes de esta investigación.

En el tercer capítulo, comenzaremos con una descripción de los antecedentes de los PEG, ya que éstos no surgen de la nada, sino que son un paso importante dentro de una estrategia más amplia que busca concienciar a las administraciones públicas sobre su nivel de responsabilidad en la lucha contra la discriminación existente contra las mujeres y sus posibilidades de actuación en todas sus intervenciones y políticas. Por ello, queremos describir, aunque sea de forma introductoria, el origen de las políticas de igualdad y de discriminación positiva, así como su evolución, destacando las demandas a favor del empoderamiento de las mujeres y de la transversalidad de género en las políticas públicas, como pasos previos y complementarios con los PEG. También incluiremos, por su relevancia, los acuerdos internacionales, especialmente los firmados por la mayoría de Estados miembros de la ONU, a favor de la superación de las discriminaciones por razón de sexo, haciendo hincapié en las Conferencias Internacionales organizadas en las últimas décadas. Sus resoluciones han supuesto la firma de un compromiso de actuación en este ámbito por parte de los gobiernos, lo que permite exigirles cuentas, puesto que estas medidas han pasado a formar parte de la legalidad vigente, aunque no siempre sean aplicadas.

En el tercer capítulo incluiremos también algunos de los métodos más utilizados en la transversalización de género de las políticas públicas. Estos han sido aplicados especialmente en los Estados nórdicos, y constituyen una referencia básica en este proceso de visualización de la discriminación existente (método 3R,..). Finalizaremos con algunas lecciones aprendidas en los procesos de transversalización de género aplicados por organizaciones internacionales, estatales y locales, que nos permitirán contextualizar la situación existente al inicio de la aplicación de las iniciativas de PEG.

Tras esa introducción, dedicaremos los dos siguientes capítulos a profundizar en las iniciativas PEG. En el cuarto capítulo, comenzaremos por describir el concepto, de PEG, los principales objetivos perseguidos por medio de estas experiencias y sus principales participantes. A continuación, profundizaremos en los instrumentos analíticos más frecuentemente utilizados, consistentes en tres métodos, compatibles y combinables, que han sido ampliamente difundidos a escala internacional. En este proceso ha contribuido positivamente el posicionamiento favorable de un número

significativo de organizaciones internacionales. Esto ha permitido la elaboración y difusión de manuales teórico-prácticos, que han facilitado en gran medida la difusión de esta estrategia. Este capítulo se ha basado en estos materiales, los cuales nos han permitido también extraer algunas lecciones aprendidas en los ejercicios prácticos realizados, que formarán parte del último apartado del mismo.

En el capítulo quinto, incluiremos la descripción de las principales iniciativas desarrolladas a lo largo de las últimas dos décadas, clasificándolas por continentes. Destacaremos, en primer lugar, las dos utilizadas en mayor medida como referencia a nivel internacional por su amplitud, duración y metodologías, es decir, la experiencia australiana y la sudafricana. A continuación, nos centraremos en las experiencias provenientes de África, la mayoría de las cuales, como veremos, han sido promovidas por organismos internacionales, con la colaboración de las autoridades gubernamentales u organizaciones feministas locales. Seguiremos con las experiencias americanas, comenzando por la Canadiense, considerada también una referencia internacional por ser una iniciativa promovida por la sociedad civil que desde hace más de una década está impulsando un interesante debate social sobre una forma alternativa de construir la política presupuestaria. En el continente americano, no obstante, el mayor número de iniciativas se están desarrollando en el Sur, algunas de las cuales con un componente participativo y defensor de la transparencia en el quehacer administrativo de gran interés. Terminaremos el capítulo con las iniciativas asiáticas, más reducidas en número, pero de gran relevancia, por estar actualmente en marcha en países muy poblados del sudeste del Continente, donde las disparidades de género son muy pronunciadas. Este somero resumen de los procesos seguidos en diversas partes del mundo nos permitirá tener un conocimiento más cercano y profundo de estos ejercicios. Terminaremos el capítulo describiendo algunos de los vínculos que hemos detectado en este conjunto de experiencias.

En el capítulo sexto continuaremos describiendo iniciativas, pero cada vez más cercanas a nuestro entorno, ya que hemos decidido dedicar este capítulo a las experiencias europeas. Dividiremos las experiencias europeas en función de que su agente promotor principal. Así, en primer lugar recogeremos las impulsadas por alguna organización de la sociedad civil, y en segundo, las promovidas por las

administraciones públicas. En algunos casos, ambas partes han logrado comunicarse, compartir los esfuerzos y crear sinergias. Intentaremos, asimismo, agrupar estas experiencias por entornos geográficos, dadas las similitudes existentes en algunos casos, como en los países nórdicos o los anglosajones. Dado que algunas de estas experiencias son muy recientes, hemos decidido, dentro de cada grupo, ordenarlas por orden cronológico, teniendo en cuenta el año de inicio de cada experiencia.

En el capítulo séptimo, nos acercaremos aún más a nuestro entorno y describiremos de forma más detallada la experiencia piloto desarrollada por el Gobierno Vasco, impulsada por Emakunde, a principios de esta década. Experiencia descrita de forma muy clara en la página web del Instituto, que ha colgado también los informes realizados por los Departamentos que participaron en la misma. Además, incluiremos de forma breve los frutos de los contactos realizados con las personas que participaron en este ejercicio. Personas a las que queremos desde aquí agradecer su colaboración en este proyecto.

Finalmente, el capítulo octavo está destinado al análisis de la experiencia práctica desarrollada por el Ayuntamiento de Bilbao a lo largo del 2005 y mitad del 2006 en PEG. En este proyecto, como hemos explicado previamente, hemos participado como grupo asesor técnico un equipo de investigación del Departamento de Economía Aplicada I de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, coordinado por la autora de esta tesis. Aunque en la actualidad nos encontramos inmersas en una segunda fase del proyecto, relativo a la introducción de indicadores de género en el presupuesto municipal, y dado que estamos dando los primeros pasos, la misma no será incluida en este análisis.

El capítulo noveno cierra esta investigación, recogiendo las conclusiones más relevantes de la misma. Intenta, asimismo, responder a las preguntas formuladas inicialmente en esta investigación, que podríamos resumir en una, ¿son los PEG un instrumento adecuado para mejorar la situación de las mujeres en nuestras sociedades y avanzar hacia una democracia de género que nos permita vivir de forma más libre y equitativa en una sociedad más justa? La respuesta a esta pregunta, por lo tanto, centrará la reflexión final. Soy consciente, no obstante, de que estamos ante una

estrategia que necesitará tiempo para ser desarrollada y seguramente se modificará y adaptará a lo largo de los años en los diferentes entornos en los que se aplique. Las reflexiones en este terreno también las dejaré para el final de este apasionante trabajo.

## **I. PARTE**

**LA ECONOMÍA FEMINISTA COMO INSTRUMENTO DE  
SUPERACION DE LOS SESGOS DE GENERO DE LAS  
PRINCIPALES ESCUELAS DE PENSAMIENTO  
ECONOMICO**



# **CAPITULO 1**

**LAS CARENCIAS DE LAS PRINCIPALES  
ESCUELAS DE PENSAMIENTO ECONOMICO  
RESPECTO A LAS RELACIONES DE GENERO**



## 1.1. INTRODUCCIÓN

En este capítulo pretendemos poner las bases que nos ayuden a probar la hipótesis de partida de este trabajo de investigación, esto es, el hecho de que las principales escuelas de pensamiento económico han desarrollado sus análisis mostrando una clara ceguera respecto a las relaciones de género y al papel que las mujeres desempeñan en la actividad económica. De esta constatación se desprende la importancia y necesidad de integrar las aportaciones feministas en el análisis económico con objeto de resolver las carencias derivadas de esa visión parcial de la realidad.

A lo largo de las últimas décadas, en particular a partir de los años 80, la producción y publicación de aportaciones feministas a la ciencia económica se ha incrementado de forma notable<sup>13</sup>. Estos trabajos han constituido los primeros pasos en la construcción de un nuevo marco teórico feminista, el cual debería servir de base a un nuevo modelo económico, en opinión de algunas autoras profundamente descontentas con las teorías económicas existentes. En el caso de autoras feministas identificadas con determinadas escuelas de pensamiento económico, estos esfuerzos también están impulsando la integración de la perspectiva de género en las mismas (neoclásica, marxista, institucionalista, post-keynesiana,...), aunque los niveles de aceptación de estas propuestas dentro de las respectivas escuelas e incluso en la clasificación de Economía Feminista difieren en cada caso, como comentaremos más adelante.

En este intenso proceso de análisis y construcción epistemológica, un primer paso relevante consiste en la valoración crítica de las teorías económicas más significativas. Estos estudios son imprescindibles, pues dan claves fundamentales sobre las carencias y necesidades del nuevo planteamiento teórico a realizar (England, 1992, 1993; Picchio, 1992; Folbre, 1993, 1994; Jennings, 1993, Ferber y Nelson, 1993).

---

<sup>13</sup> Especial mención merece la formación de IAFFE (International Association for Feminist Economics) en 1992, con su Conferencia anual sobre Economía Feminista y la publicación mensual de la revista *Feminist economics* que esta organización edita desde 1995, y que en una década ha conseguido prestigio y repercusión internacional (más información sobre la historia de IAFFE en Peterson y Lewis, 1999:487-.. y en su página web: [www.iaffe.org](http://www.iaffe.org)).

Muchas de estas reflexiones consideran que la ciencia, en general, y la económica, en particular, a lo largo de su historia, ha excluido sistemáticamente a las mujeres, debido en gran medida a la devaluación de todo lo considerado femenino y al ocultismo y marginación que han rodeado frecuentemente la autoría de sus aportaciones.

Y esta marginación no parece ser una característica exclusiva del pasado. La economista Randy Albelda, tras analizar la situación de la profesión de economista en la década de los 90, y el reducido impacto que el feminismo ha tenido en el pensamiento, método y política económica practicada en los EEUU, declara que “la teoría económica obtiene la dudosa distinción de ser la disciplina más dominada por los hombres entre las ciencias sociales y humanas en los EEUU en la actualidad” (Albelda.1997: 4). A la hora de valorar esta preocupante afirmación no podemos ignorar la gran influencia que el pensamiento anglosajón, en general, y estadounidense, en particular, ejercen a nivel mundial en el área de conocimiento de la economía.

No obstante, y a pesar de las fuertes resistencias detectadas, la presión de las economistas feministas está impulsando la introducción de cambios en la ciencia económica. Las investigaciones sobre las características peculiares de las condiciones en las que las mujeres participan en el mercado laboral, incluyendo la discriminación salarial, la doble jornada o doble presencia, la segregación vertical y horizontal, así como el techo de cristal o el acoso en el empleo, entre otras preocupaciones, han comenzado a ser tenidos en cuenta en los diferentes paradigmas económicos (marxista, institucionalista, neoclásico,..), lo cual puede ser considerado un pequeño avance. Sin embargo, no existe unanimidad sobre su relevancia, puesto que algunas autoras (Bergmann. 1987, citada en Pujol, 1992: 2) consideran que estas menciones se han realizado partiendo del punto de vista de los hombres y que han llevado insertos prejuicios ideológicos<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> A lo largo de la historia del feminismo y de sus aplicaciones a las producciones científicas o políticas, siempre ha existido una corriente escéptica que no confía en la labor realizada por los hombres, por considerarla sesgada contra las mujeres.

Parece obvio que el predominio histórico de los hombres en la profesión y disciplina económica ha influido en esta visión sesgada de la realidad. Algunas autoras achacan, en particular, el carácter androcentrista de los postulados de la escuela neoclásica a la ausencia de las mujeres en la misma (Ferber y Teiman, 1981, citadas en Pujol, 1992:2). En el resto de los paradigmas, esta marginación no ha sido tan notable, ya que en algunos casos se han tenido en cuenta las relaciones sociales y de clase generadas en el sistema capitalista, lo cual ha implicado analizar los diferentes roles jugados por las mujeres y los hombres en las actividades socioeconómicas. Un ejemplo de esta integración la encontramos en el socialismo utópico<sup>15</sup>.

No obstante, ninguna de las principales escuelas se ha manifestado abiertamente feminista por un gran número de sus participantes, aunque existan algunas excepciones particulares. Este es el caso de Thorstein Veblen<sup>16</sup>, lo cual no impidió que la mayoría de sus seguidores ignoraran sus aportaciones en este sentido hasta finales del siglo XX. Por ello, hay razones para considerar que la mayoría de los análisis económicos han sido “ciegos al género”, lo cual ha impulsado a muchas economistas feministas a exigir el reconocimiento del carácter sexuado de la economía con objeto de ampliar la visión y modificar supuestos erróneos que distorsionan la importancia de la división social de los roles entre los géneros y las propuestas para superar sus carencias (Elson, 1991; Bakker, 1994).

A la hora de analizar las principales causas que han motivado las fuertes resistencias mostradas por las escuelas económicas a aceptar las propuestas feministas, Albelda (1997:5-6), considera que el pensamiento feminista no ha sido escuchado ni ha influido en la disciplina económica, principalmente por tres motivos. En primer lugar, debido a las metodologías que se utilizan en la disciplina económica. En segundo, a la escasa diversidad de ideas predominantes en la misma, y en tercero, a la representación organizativa feminista.

---

<sup>15</sup> Se considera que el término “feminismo” fue utilizado por primera vez en un texto en francés del socialista utópico Charles Fourier en 1837, para referirse a un activismo político centrado en la defensa de la extensión de las libertades y la reforma de las condiciones sociales para expandir las actividades sociales y económicas permitidas a las mujeres (Forget, 1997: 110).

<sup>16</sup> Veblen fue cofundador de la escuela institucionalista y claramente consciente de las opresoras relaciones de género imperantes en la estructura social y económica de su época para las mujeres.

En el primer apartado, destaca el hecho de que muchas de las metodologías utilizadas evitan construir modelos que describan las relaciones de poder existentes entre los agentes. Esto hace extremadamente difícil su utilización por parte de las feministas en sus análisis de las dinámicas de género, ya que las relaciones de poder son una variable fundamental del análisis.

En segundo lugar, al haber dominado la producción y reproducción del conocimiento en la ciencia económica una única escuela de pensamiento de forma prácticamente hegemónica, ésto le ha dado más posibilidades de marginar a todas las teorías que disienten y a éstas más dificultades de hacerle frente.

En tercer lugar, destaca que si no se hace frente a la base institucional del grupo que cuenta con la metodología dominante, no es fácil que éste renuncie al poder que detenta, por lo que la organización de los grupos que disienten y la lucha colectiva para asegurarse un lugar en la profesión dará forma a su habilidad para influir en la misma. Esta reflexión va a resultar de gran interés en la materia objeto principal de este estudio, ya que ampliándola, no sólo a la profesión y sus categorías, sino a la aplicación, prioridades e impactos de las políticas públicas, la presión social, y especialmente la ejercida por los grupos feministas, va a resultar un elemento clave para la superación de las discriminaciones de género, como veremos en los apartados destinados a la política presupuestaria.

En general, podemos decir que el enfoque tradicional mantenido hasta ahora no ha sido capaz de responder a las necesidades y problemas a los que han tenido que hacer frente las mujeres, y esa es la base de la necesidad de una teoría económica feminista, que se está construyendo en la actualidad.

En este primer capítulo, nos centraremos en destacar las deficiencias de las escuelas económicas mas influyentes, recogiendo, asimismo, los principales retos que las autoras feministas plantean a estos paradigmas y los puntos de encuentro, en caso de existir. En algunos casos, hemos resumido también las ideas principales de autores muy influyentes de las respectivas escuelas, ya que han constituido una referencia

básica para sus seguidores y nos pueden ayudar a comprender su visión de la organización económica de la sociedad.

Comenzaremos por los principales autores clásicos, concretamente por Adam Smith, dada su relevancia histórica, contextualizando su pensamiento en su época, es decir, enmarcándolo en las tendencias de la filosofía política del siglo XVIII, puesto que éstas indudablemente influyeron en su forma de ver el mundo y especialmente el papel de las mujeres en el mismo. A continuación, tras mencionar brevemente a Malthus y Ricardo, los cuales obviaron el sexo femenino en sus estudios, pasaremos a resumir la visión de la organización ideal de una sociedad post-revolucionaria en búsqueda de la estabilidad social realizada por Jean-Baptiste Say. Los manuales de este autor clásico ejercieron gran influencia en el continente europeo y americano, y dejó su huella en Stuart Mill y Ricardo, entre otros autores influyentes del XIX. A continuación, nos detendremos en John Stuart Mill y Harriet Taylor. Estos autores son una excepción en su tiempo, e incluso Stuart Mill es considerado el único autor clásico influyente que recogió el pensamiento feminista de su época, notablemente influido por Harriet Taylor. También incluiremos entre los autores clásicos a los heterodoxos Karl Marx y Friedrich Engels, ya que a pesar de su lúcido planteamiento crítico del capitalismo, su visión sobre las mujeres y los roles que éstas desempeñaban en la economía y sociedad fueron muy tradicionales y superficiales. Consideraron que el final de la opresión capitalista supondría el principio del fin de la opresión de las mujeres, sin tener en cuenta el carácter estructural y precapitalista de dicha opresión.

En el segundo apartado del capítulo analizaremos las principales características de la escuela neoclásica, centrándonos en las propuestas realizadas por Alfred Marshall, uno de los autores más influyentes de la misma, para constatar su falta de interés por esta problemática, a pesar de ser consciente en algunos momentos de su existencia. Es obvio que sus prioridades y preocupaciones eran otras muy distintas. También haremos un hueco en este apartado para explicar la teoría económica de la familia realizada por Gary Becker a partir de la década de los 60. Por medio de su aportación, intenta equiparar las actividades de producción sin remuneración llevadas a cabo en las unidades convivenciales con las realizadas en el mercado, utilizando el mismo

modelo económico neoclásico para ambos casos y una visión patriarcal de la familia y de la organización social.

En el tercer apartado recogemos las aportaciones realizadas por la vieja escuela institucionalista, especialmente en sus comienzos, entre las que destacamos el papel jugado por uno de sus fundadores más relevantes, Thorstein Veblen, en la percepción y problemática de las mujeres en la estructura social, cultural y económica. Sus seguidores, sin embargo, obviarán sus inquietudes en este terreno hasta la llegada de las autoras feministas institucionalistas que retomarán los vínculos y potencialidades de un institucionalismo feminista, como por ejemplo, Anna Jennings, cuya interesante aportación también resumiremos en este apartado.

En cuarto lugar, mencionaremos, aunque sea brevemente, la aportación del Keynesianismo y especialmente de la escuela post-keynesiana, puesto que aunque su principal preocupación es el papel que debe desempeñar el Estado en el desarrollo económico, propuesta recogida con más detalle en el siguiente capítulo de esta investigación, nos servirá para introducir sus principales planteamientos sobre la actividad económica, sus componentes y sus límites.

Somos conscientes de lo limitado que resulta mencionar un conjunto de escuelas, puesto que siempre quedan fuera otras de interés, consideramos que éstas son las más relevantes y que han sido las más debatidas por las autoras feministas hasta la actualidad<sup>17</sup>. Finalizaremos el capítulo, realizando unas reflexiones finales, que nos permitan sintetizar algunos de los elementos más relevantes expuestos a lo largo del mismo.

---

<sup>17</sup> Entre las ausencias, nos gustaría destacar el relevante papel de las propuestas realizadas inicialmente por Amartya Sen y Martha Nussbaum relativas al Desarrollo Humano, y su potencialidad en el caso tanto de la sostenibilidad ecológica como social. Propuestas recogidas por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en sus informes anuales a lo largo de la década de los 90, que incluyen una relación de indicadores sobre la calidad de vida y los niveles de participación social y económica de las mujeres y de los hombres a nivel internacional. Esta interesante propuesta será mencionada en el apartado del capítulo 6 relativo a la experiencia italiana en PEG realizada en Modena partiendo de este interesante enfoque, pero no la hemos incluido aquí por no constituir, en nuestra opinión, una escuela de pensamiento, sino una brillante aportación que puede ser incluida en diversas escuelas.

## **1.2. LAS PRINCIPALES ESCUELAS Y SU TRATAMIENTO DE LAS RELACIONES DE GÉNERO**

### **1.2.1. Los autores clásicos y su contexto**

La actitud de los autores clásicos más influyentes respecto a las relaciones de género y, especialmente, en relación con las actividades desarrolladas por las mujeres en la organización y funcionamiento socio-económico, se ha manifestado, en la mayoría de los casos, por medio del silencio, ignorando su presencia en los escritos económicos (aunque serán mencionadas en otros escritos más filosóficos o políticos). La mentalidad dominante de la época en la que surgió la economía política, sin duda, influyó en esta postura tan radical de marginación de las actividades económicas que realizaban las mujeres. No podemos olvidar que durante el siglo XVIII en Occidente se fue consolidando una visión de la sociedad que dividía de forma dual y jerárquica los espacios correspondientes a las mujeres y a los hombres.

Así, los filósofos y pensadores occidentales más relevantes de la Ilustración, dividieron el mundo en dos espacios totalmente diferenciados (Nelson, 1996; Dominguez, 2001). Por una parte, el espacio público en el que la libertad y el individuo eran los elementos principales, y, por otra, el espacio privado, cuyas características básicas eran la necesidad y la responsabilidad social. Igualmente, en esta dualidad podemos diferenciar el espacio comercial del familiar, completamente vinculados al público y al privado, respectivamente. Un esquema de los principales elementos de esta división lo podemos encontrar en el siguiente cuadro 1.1. Esta división de los espacios organizada de forma dual y jerarquizada, con base en el sexo, influyó en la visión del mundo (cosmovisión) que se fué integrando en todas las ciencias, realizándose una lectura de la organización del mundo que devaluó la imagen de las mujeres en todos los frentes, incluida la ciencia<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Por ello, las críticas feministas abarcan todas las ramas de la ciencia. En la filosofía política del liberalismo, por ejemplo, la tradición representada tanto por Hobbes, Locke, Rousseau, Kant o Rawles, se basa en un movimiento de un "estado de naturaleza" (state of nature) al metafórico "contrato" que establece el Estado. Tanto antes como después del contrato, se supone que los hombres son autónomos y separados del colectivo; lo que cambia una vez establecido el contrato es el nivel de civismo o justicia conseguida por esos seres separados entre ellos. (Sheila Benhabib, 1987, mencionada en England, 1993:40). En la psicología o en la filosofía de la ciencia se ha analizado cómo las conexiones emocionales o las relaciones con otras personas eran consideradas regresivas e incluso conocimiento contaminante (England menciona varias autoras en estas ramas, ver England, 1993:41).

Así, la dualidad entre la mente y el cuerpo se aplicó en la bio-medicina; la dualidad entre el comportamiento racional y el sentimental de forma directa en la filosofía; entre el espacio público y el privado en el campo político y entre el comercio y la familia de forma directa en la economía (Dominguez, 2001: 185). Todas ellas se aplicaron de forma indirecta en los supuestos económicos tradicionales.

**Cuadro 1.1. División de los espacios entre los géneros**

<b>Espacio asignado a los hombres</b>		<b>Espacio asignado a las mujeres</b>	
<b>Público (+)</b>	Libertad individual	Necesidades sociales	<b>Privado (-)</b>
<b>Comercial (+)</b>	Independencia Productivo	Dependencia Improductivo	<b>Familiar (-)</b>
<b>Racional (+)</b>	Egoísmo Universal Trabajo	Simpatía Particular, especial Crianza	<b>Sentimental (-)</b>
<b>Mente (+)</b>	Pensamiento <b>Hombre</b> Histórico	Sexo Naturaleza Natural	<b>Cuerpo (-)</b>

Fuente: Rafael Domínguez Martín (2001: 185), cambiando el orden de los elementos

En el análisis de los postulados básicos de la ciencia económica tradicional, Julie Nelson (1996) utilizará también los dualismos de género para definirlos. Esta autora dividirá los espacios entre “el centro” y “el margen/periferia”, y relacionará cada uno de ellos con lo masculino o lo femenino, respectivamente, tal como recogemos en el siguiente Cuadro 1.2., complementario del 1.1. Dentro de las categorías distingue los espacios, las características asignadas a los métodos científicos y los supuestos en los que se basan estas creencias, que dividen el mundo en dos hemisferios dispares en el que uno está supeditado al otro. Esta dependencia jerárquica da lugar a un centro y una periferia, espacios estructurados de este modo para dar supremacía a lo masculino respecto a lo femenino.

**Cuadro 1.2. Dualismos con género**

<b>Categorías</b>	<b>Centro/Núcleo</b>	<b>Margen/Periferia</b>
<b>Espacio</b>	Público Agentes individuales Eficiencia	Privado (familia) Sociedad, Instituciones Equidad
<b>Métodos</b>	Riguroso Precios Objetivo Científico Separado Matemático Formal General	Intuitivo Vago Subjetivo No-científico Dedicado Verbal Informal Particular
<b>Principales supuestos</b>	Individuo Propio interés Autónomo Racional Actúa por elecciones	Social Interesado por otros/as Dependiente Emocional Actúa por naturaleza
<b>Asociaciones género-sexo</b>	Masculino Hombres	Femenino Mujeres

Fuente: Julie Nelson, 1996: 22.

Estas dicotomías, tan enraizadas en nuestro sistema de valores y creencias, a veces de forma inconsciente, van a tener una gran influencia en el pensamiento científico, tal como Sandra Harding expresa con claridad: “La mente respecto a la naturaleza y el cuerpo, la razón respecto a la emoción y a la obligación social, el sujeto respecto al objeto, lo concreto y lo particular. En cada caso se nos dice que los primeros deben dominar a los segundos a menos que la vida humana sea abrumada por fuerzas irracionales y extrañas, fuerzas simbolizadas en la ciencia como femeninas. Todas estas dicotomías juegan roles importantes en las estructuras intelectuales de la ciencia, y todas parecen estar asociadas en las psiques, tanto contemporánea como históricamente, con proyectos de identidad de género, específicamente masculinos” (Harding, 1986:25).

Por medio de este procedimiento, se imprimía un carácter universal a las actividades realizadas por los hombres de la élite y/o la curia (la ciencia) y a sus valores (la objetividad racional), mientras que se desvalorizaban las actividades desempeñadas principalmente por las mujeres (la crianza, y en general, los servicios personales y comunitarios), a la vez que se personalizaban y particularizaban los valores que se les asignaban (la subjetividad emocional). La razón era considerada superior a las

emociones y la ciencia a la naturaleza, igual que los hombres eran considerados superiores a las mujeres (Jennings, 1993:116).

El origen de este planteamiento se suele situar en los siglos XVII y XVIII, aunque su gestación no dudamos que viene de mucho más atrás en el tiempo<sup>19</sup>. Es significativo que en estos dos siglos, los filósofos y pensadores más influyentes de Occidente refrendaran estas ideas. Tanto Hobbes, Spinoza, Locke, Rousseau, Kant o Voltaire, entre otros, defendieron que las mujeres debían quedarse fuera del espacio público. Utilizando diversos razonamientos, sobre los que no podemos extendernos en este trabajo, todos sostuvieron que las mujeres debían permanecer sometidas a la voluntad de los hombres, a pesar de que en otros temas como la evolución de las sociedades y el papel del Estado en las mismas, por ejemplo, defendían abiertamente posiciones divergentes. Es decir, todos ellos compartían la misma opinión sobre el lugar social que les correspondía a las mujeres. Algunos lo justificaban por una supuesta inferioridad y otros por una organización social que así lo había establecido, pero en resumen, todos aceptaban que las mujeres debían estar sometidas a los hombres. Era, por lo tanto, “lo justo”. Estos autores “supusieron que las mujeres continuarían criando a la descendencia y realizando el trabajo doméstico, así como ofreciendo apoyo emocional y satisfacción sexual a los hombres. Nunca consideraron seriamente que los hombres podrían hacer este tipo de trabajo” (England, 1993: 40).

Linda Nicholson (1986) defiende que la división entre la esfera pública y la privada fue creada para ratificar ideológicamente algunos procesos históricos, donde el Estado, la economía y la familia aparecían como instituciones sociales identificables. Esa división se realizó, en su opinión, en dos épocas históricas diferentes. En primer lugar, durante el siglo XVII, cuando surge la filosofía política liberal, la cual se refleja especialmente en los textos escritos por John Locke (1632-1704). Este autor intentó realizar una división de funciones entre el Estado y la familia, estableciendo para ello una clasificación básica de las necesidades humanas. A partir de ahí impulsó el Estado liberal, creando la categoría de individuo autónomo como encarnación pública del patriarca privado (Jennings, 1992:126-128). A los hombres terratenientes, cabezas de

---

<sup>19</sup> Algunas autoras lo ligarán con el nacimiento del patriarcado y la tradición judeo-cristiana (Lerner, 1986).

familia de explotaciones agrarias económicamente viables, se les otorgarán los derechos políticos y el status público. A otras personas, como los hombres sin propiedades, mujeres y criaturas, se les negará el status de individuos así como el acceso a la esfera pública. Las mujeres fueron, por tanto, consideradas prácticamente invisibles en la sociedad, a pesar de que Locke no considerara que la maternidad biológica, ni su consecuente necesidad de apoyo prolongado en el tiempo, fueran las causas más importantes de la génesis de la familia patriarcal (Jennings, 1992: 129).

Locke, de todos modos, se distancia de la tradición de su época, al considerar que la base del Estado se sitúa en el consentimiento de individuos racionales más que en el poder paternal. Disocia, por lo tanto, el origen del Estado y la familia de las relaciones de parentesco, al definir la familia y el patriarcado de forma mucho más estrecha que la existente en las sociedades basadas en clanes. Asimismo, oculta los orígenes del Estado y su vinculación con las estructuras sociales patriarcales (Nicholson, tomado de Jennings, 92:127).

El segundo paso importante de este proceso, según Nicholson, se produce cuando se justifica la división entre actividades productivas y reproductivas y se asigna a cada sexo una de ellas, de forma excluyente para el otro. Al alejarse la producción industrial del espacio familiar y configurarse las fábricas como centros principales de actividad productiva, donde se producen las relaciones entre la fuerza de trabajo y el capital, se enfatizará la legitimidad de la división de actividades y espacios, considerándola universal y “natural” (Nicholson, 1986; Jennings 1992:127).

En esta fase también influirán los filósofos políticos del Siglo XVIII. Por ejemplo, David Hume (1711-1776), a pesar de aceptar que el hombre provenía de una familia<sup>20</sup>, en su análisis considera “natural” la división del trabajo que se da en la misma. Parte de que los hombres son superiores a las mujeres, y en consecuencia, les corresponde a ellas realizar las labores domésticas, mientras que el hombre debe ganar dinero y alimentar

---

<sup>20</sup> A diferencia de Hobbes, ya que éste último ni menciona esta relación entre el individuo y la familia de origen. No obstante, Hobbes cuestiona que la autoridad patriarcal y la desigualdad entre hombres y mujeres sea el fruto de una ley natural. (Hobbes, *De Cive*). “Por el contrario, va a hablar del carácter convencional de la sujeción de las mujeres y va a exponer que la familia funciona bajo la misma regla de operación de los Estados, mediante el pacto” (Durán Forero, 1998: 1).

a la familia. Siguiendo esta línea de pensamiento concluye que el hombre debe ser el cabeza de familia. En el mismo sentido, J.J. Rousseau (1712-1778) también considerará adecuado un único modelo de división del trabajo en función del sexo (Canovan, 1987:85).

En suma, cuando la economía política fue tomando cuerpo ya estaba bastante definida la dicotomía entre el espacio público y el privado, y la “correcta” división del trabajo ya tenía partidarios influyentes. Esto implicaba la aceptación y justificación de la posición subordinada de las mujeres. En este proceso, Adam Smith desempeñará un relevante papel.

La división entre lo público y lo privado, unida a la división entre la economía y la familia, servían para justificar que las actividades privadas no tenían un significado económico, y que las actividades familiares no tenían una dimensión pública, por lo que las mujeres no deberían formar parte de la fuerza de trabajo industrial (Jennings, 1992:125). Es decir, durante los siglos XVII-XVIII la justificación “científica” de la opresión de las mujeres fue extendiéndose muy profundamente, y los pensadores más conocidos de la época contribuyeron activamente en el asentamiento de estas ideas.

Entre las lecturas que se han realizado de estas dicotomías, Michelle Rosaldo lo explicará muy claramente del siguiente modo: “La teoría victoriana divide a los sexos en términos dicotómicos y con un claro contraste entre ellos, describiendo a la familia y a la mujer no realmente como eran sino como debían ser, dada una ideología que oponía lo natural, la moral y el terreno privado de forma esencialmente inalterable, bajo los caprichos de una sociedad progresivamente masculina” (Rosaldo, 1980: 404).

La división de espacios y de actividades fue, pues, una representación ideológica de las relaciones “normales” (desiguales) entre los hombres y las mujeres. Del mismo modo, se irá imponiendo esa división en la configuración de las relaciones económicas y familiares. Esta será, no obstante, una división normativa, puesto que en el siglo XIX, a pesar de que muchas actividades económicas se realizaban fuera de la esfera doméstica, reduciéndose así los espacios relacionados con la familia, esa división se dará especialmente en la clase media, no en la clase trabajadora. Además, tras ese

dualismo, que reflejaba claramente una jerarquía entre los sexos, existía la presunción de que todo el trabajo realizado por las mujeres estaba situado fuera de la esfera económica, al quedar excluido de la esfera productiva toda actividad que no fuera realizada a cambio de un sueldo (Jennings, 1992:125). E incluso podríamos añadir que también el trabajo asalariado realizado por muchas mujeres era excluido del análisis, pues era considerado una actividad atípica que no respondía al modelo diseñado, por lo que no era merecedor de atención analítica.

En el proceso de división de los espacios entre públicos y privados, tanto la Familia como el Estado van a quedar definidos en relación con la actividad económica, por lo que ambas instituciones van a quedar subordinadas a esta última. Esta subordinación sigue la lógica del principio de *laissez-faire* y de “la división de espacios”, la cual contribuirá a una separación más profunda de los espacios masculinos y femeninos (Jennings, 1992: 130).

Por lo tanto, no es de extrañar que Adam Smith reflejara en sus escritos estar totalmente de acuerdo con las divisiones mencionadas y su visión de la organización social coincidiera con la de los pensadores que le habían precedido y con sus contemporáneos. Smith expresamente declaró ser seguidor de las ideas de David Hume, de quien era gran amigo (Azurmendi, 1993:31). Al fin y al cabo, en este ámbito Smith fue un hijo de su época.

#### 1.2.1.1. Adam Smith y su época

(Adam Smith's) work and the bent which he gave to economic speculation are so intimately bound up with the aims and bias that characterize economics in its next stage of development that he is best dealt with as the point of departure from the Classical School rather than merely as a British counterpart of Physiocracy. Adam Smith will accordingly be considered in immediate connexion with the bias of the Classical School and the incursion of Utilitarianism into economics.

Veblen, [1899-1900] (1947: 74)

Adam Smith (1723-1790) es considerado el padre de la ciencia económica moderna, especialmente por su obra *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* (de aquí en adelante denominada *La Riqueza de las Naciones*) (1. edición,

1776). En opinión de muchos autores, fue el primero en describir y explicar la naturaleza, estructura y funcionamiento del sistema capitalista de forma compacta y coherente. Junto a sus escritos de economía también realizó otros dedicados a la organización social y al sistema legal en el que se desenvolvía la actividad económica.

En su análisis del sistema económico capitalista, querríamos resaltar su visión sobre el papel desempeñado por las mujeres en el funcionamiento del sistema, por medio no sólo de sus menciones expresas (las cuales son escasas), sino sobre todo por sus silencios. Su opinión será una referencia importante para sus seguidores, e incluso para muchos de sus detractores. Así, muchos de los conceptos utilizados por él, especialmente en la *Riqueza de las Naciones*, se han convertido en una base fundamental para comprender los análisis económicos actuales.

Smith vivió en un siglo de profundos cambios, tanto en el terreno económico, político como social. Como hemos mencionado, en esa época se estaban desarrollando los conceptos básicos sobre las nuevas esferas públicas y privadas, donde se distinguían, por una parte, las relaciones mercantiles que formaban la economía de mercado, y por otra, la moralidad desarrollada en la familia.

Esta transición tuvo una estrecha relación con la revolución industrial, época en la que las únicas actividades económicas consideradas legítimas eran las industriales y el mercado era el espacio de intercambio por excelencia. Las actividades económicas realizadas en las unidades domésticas quedarán totalmente al margen del análisis, ya que se considerarán secundarias y se ignorarán. Sólo tenemos que observar su división del trabajo entre actividades productivas y no-productivas para comprobar donde sitúa las realizadas en la esfera doméstica. Smith incluye dentro de los trabajos no productivos todos los trabajos reproductivos (tanto los trabajos domésticos no remunerados como los realizados por personas contratadas en el servicio doméstico, incluyendo al profesorado y las personas tutoras). Sin embargo, cuando habla del capital fijo, concederá importancia a la educación y a la enseñanza a la hora de la formación del capital. En el caso de los chicos, considerará adecuada su educación tanto en la casa como en la escuela, mientras que para las chicas de la burguesía, considerará que es suficiente la educación que pueden recibir en casa para aprender

sus tareas (en *La Riqueza de las Naciones*: V.ii.3:98). No menciona a las mujeres jóvenes trabajadoras pobres.

A diferencia de algunos contemporáneos suyos, Smith ni tan siquiera menciona la relación epistemológica existente entre la economía política y la *Oeconomia*, concepto originario de la economía que significaba la gestión de la casa. Sir James Steuart (1713-1780), sin embargo, tendrá en cuenta este concepto y en las primeras líneas introductorias de su libro *An inquiry into the principles of Political Oeconomy* (publicado por primera vez en 1767, nueve años antes que *La Riqueza de las Naciones*) lo definirá así:

“Oeconomy, in general, is the art of providing for all the wants of a family, with prudence and frugality. ...The object of it, in a private family, is therefore to provide for the nourishment, the other wants, and the employment of every individual.....What oeconomy is in a family, political oeconomy is in a state” (Steuart, J. 1966: 15-16).

Por lo tanto, la economía es inicialmente definida como el arte de satisfacer las necesidades de una familia, sin despilfarrar el dinero y gestionándolo de forma prudente, y su papel es análogo al de la economía política con respecto al Estado<sup>21</sup>. De todos modos, si seguimos leyendo a Steuart, observamos cómo considera que el que manda en la familia es el hombre, al que denominará “master”, cabeza de familia que lo dirige todo. Smith, en este ámbito no se distanciará de Steuart. En el caso del Estado, sin embargo, Steuart defiende que el poder del gobierno respecto a la economía política dependerá de la voluntad de la gente, a la que el gobierno tendrá que adaptarse, mientras Smith hará hincapié en el carácter subsidiario del Estado en la actividad económica, y en la autonomía del sector privado respecto al público.

Volviendo a Smith, el “olvido” del origen de la palabra “oeconomía” en su obra económica no será el único relacionado con la invisibilización de las actividades realizadas por las mujeres, que abarcará tanto la esfera reproductiva como su participación en las actividades industriales. A pesar de que los datos reflejan que

---

<sup>21</sup> Esta cita ha sido utilizada por feministas como Rendall (1987:77) y Pujol (1992:16) para subrayar la ceguera de Smith.

muchas mujeres participaron directamente en la revolución industrial inglesa, Smith no lo tendrá en cuenta en sus escritos<sup>22</sup>.

Smith, además, contribuyó a legitimar la división entre el espacio público (el mercado capitalista) y el privado (la moral, su carácter individual) (Folbre y Hartmann, 1999: 97). Esta formalización construida por los filósofos políticos de su época le ayudó a perfilar los roles sexuales (Rendall, 87; Pujol, 92: 22). Los diferentes escritos de Smith establecieron los vínculos entre el desarrollo de la teoría política moderna (teoría que racionalizaba los roles de género sociales) con la teoría económica moderna. Al analizar cada uno de estos temas en un libro diferente, las investigaciones posteriores se han centrado en uno u otro ámbito, aunque para poder entender en profundidad su trabajo y la cosmovisión que subyace en el mismo, sea necesario analizar ambos conjuntamente (Pujol, 1992).

En relación al sistema legal vigente, al que Smith concederá importancia, y su relación con la situación de las mujeres, de forma muy sucinta decir que en sus *Lectures on Jurisprudence* (1766) se expresaba así: “en la mayoría de los países las leyes han sido hechas por los hombres, y, en general, son muy duras para las mujeres; sin embargo, es muy probable que éstas no tengan ninguna oportunidad de salir de esta opresión” (Rendall, 1987:64). Smith no critica este hecho, por lo que al no opinar sobre la injusticia de las leyes, podría interpretarse que considera que la mano invisible patriarcal que regula la economía podría requerir la presencia de las mujeres dentro de las casas para desarrollar aquellos valores que no tiene el mercado, como es el altruismo, sobre lo que incidirán los autores neoclásicos (Pujol, 1992:22).

En su libro *La Teoría de los Sentimientos Morales* (TSM), publicada en 1759, sitúa las obligaciones de las mujeres en la familia. Así, subraya la alegría que produce ver a una familia “donde reina el amor y la estima mutua,... donde todo representa la noción de paz, alegría, armonía y contento” (Smith, 1997:104). La principal responsable de crear ese ambiente y mantenerlo es la mujer, siendo la familia el elemento “moral” de la

---

<sup>22</sup> Unas décadas después, Engels en su libro *Condition of the Working Class in England* (1844), recoge un discurso de Lord Ashley en la Cámara de los Comunes, del año 1844, en el que cifraba que de las 419.560 personas que trabajaban en la industria inglesa en 1839, 242.296 eran mujeres trabajadoras, es decir, más de la mitad. En algunas ramas de actividad éstas superaban el 70% (Engels, 1988:165).

economía. A pesar de que Smith realiza este comentario, no vuelve a desarrollar esta idea sobre el papel que deben desempeñar las mujeres (Pujol, 92; Rendall, 87), aunque deja claro que en su opinión la habilidad de las mujeres en la actividad doméstica y su moral son elementos fundamentales de una familia responsable<sup>23</sup>.

En la *Riqueza de las Naciones*, Smith refleja ser consciente de la importancia del empleo de las mujeres en la viabilidad económica de las familias obreras. En el capítulo de “De los salarios del trabajo” cuando menciona que los trabajadores necesitan un salario mínimo, en vez de hablar de las necesidades de los hombres, habla de la familia que está unida al trabajador. Smith, utilizando las palabras de Mr. de Cantillon, parte de que el salario de un trabajador debe ser al menos el doble de lo que requeriría para su mantenimiento, ya que debe asimismo asegurar el mantenimiento de sus hijos e hijas, “suponiendo que la labor de la mujer, que tiene que cuidar de todos ellos, apenas alcanzará para remediarse a sí misma” (Smith, 1983: 116). A continuación, saca sus propias conclusiones aunque no se quiere implicar excesivamente en esta problemática al afirmar que “es cierto que para sustentar una familia de trabajadores, de la clase más abatida, el trabajo de marido y mujer debe ser pagado en algo más que lo precisamente necesario para el propio alimento; pero no pretendo examinar en qué proporción deba hacerse este cómputo” añade.

Basándose en este párrafo, Pujol (1992) considera que Smith parece aceptar que normalmente las mujeres casadas trabajaban en el mercado, que debido a su rol reproductivo, sus sueldos debían ser inferiores a los de los hombres y que generación tras generación, para garantizar la supervivencia económica y reproductiva de los trabajadores, eran necesarios tanto el sueldo de las mujeres como el trabajo reproductivo no asalariado. De todos modos, pasa de puntillas por este asunto al no querer tomar partido ni posicionarse sobre la forma de calcular el salario de ambos, mencionando de pasada que ella tiene que cuidar de toda la familia.

---

<sup>23</sup>Por otra parte, realiza una reflexión sobre la relación inversa existente entre el nivel de vida de las mujeres y la fecundidad, ya que mientras las mujeres pobres tienen mucha descendencia, las mujeres burguesas tienen muy poca, si tienen alguna. La pobreza no es nada favorable para la crianza de la descendencia, señala, aunque las mujeres burguesas tampoco salen muy bien paradas en sus escritos (Pujol, 1992:20).

En consecuencia, le va a dar muy poca importancia a este tema, ya que sólo lo menciona en otro apartado para justificar los bajos sueldos de las trabajadoras. En este caso, parte del ejemplo de mujeres escocesas hilanderas y tejedoras, y considera que su actividad principal se encuentra en otro lugar. Sus seguidores también vincularán los sueldos inferiores al salario de subsistencia que se pagaban a las mujeres con las actividades alternativas que éstas realizan.

En resumen, a pesar de ser consciente de la necesidad del trabajo de las mujeres, tanto en la industria como en el hogar, a lo largo del libro en el que describe en detalle y con múltiples ejemplos el modo de producción capitalista, va a ignorarlo de forma notoria. Cuando habla de la división del trabajo, a la que tanta importancia concede en sus escritos, no va a mencionar ni una vez el trabajo de las mujeres. En suma, no le va a dar ningún valor al trabajo que éstas realizan en las diferentes actividades en las que toman parte (agricultura, industria, servicios domésticos,..). Por esto, muchas autoras feministas van a resaltar la ceguera que manifiesta en este análisis y cómo el olvido implica la ocultación de estas actividades y sus peculiaridades (Carrasco y Mayordomo, 1999:125).

A este respecto, Pujol (1992:21) comentará:

“In summary, it is clear that women’s reproductive work, not just in bearing children but also in rearing them in an appropriate environment and in fashioning them into productive workers and loyal citizens, is an essential contribution to the “wealth of nations”. This element does not, however, figure prominently in Smith’s economic writings. Neither does women’s overall contribution, productive and reproductive. Women are as invisible in Smith’s work as in the work of the succeeding economist, with the exception of that of J.S.Mill. Their economic contribution through participation in wage work is ignored, and their fundamental role in reproducing the nation’s “human capital” is taken for granted”.

Los seguidores de Smith enmarcarán en sus Tratados de Economía el concepto de mercado, de la producción y de la esfera pública dentro de los límites establecidos por Smith. David Ricardo en sus *Principles of Political Economy and Taxation* (1817) no mencionará ni una vez la problemática de las mujeres y sus actividades, a pesar de reconocer que la reproducción de la familia de los trabajadores era un elemento fundamental de la reproducción del capital. Sin embargo, limitó el proceso de reproducción a los bienes salariales consumidos por la familia del trabajador, ignorando

el papel que desempeña el trabajo doméstico (Picchio, 1992:28; Gardiner, 1999:65). Para estos autores, el significado económico de los trabajos domésticos sólo aparece como parte de la estructura institucional que forma el marco sobre el que se debaten otros temas económicos (Jefferson y King: 2001: 72). En el caso de Malthus y sus *Principles of Political Economy* (1820) el tema es también completamente ignorado, y en sus *Principles of Population* (1798), a pesar de que tenía difícil ignorar a las mujeres, éstas son consideradas, siguiendo a Pujol, como reproductoras mecánicas, “reduciendo su existencia al estado de naturaleza animal” (Pujol, 1992: 23).

### 1.2.1.2. Jean-Baptiste Say y la estabilidad patriarcal post-revolucionaria

Otro de los autores de principios del siglo XIX más influyentes, no sólo en Francia, sino en Europa y en Norteamérica es Jean-Baptiste Say (1767-1832)<sup>24</sup>. Su Tratado de Economía (*Traité d'économie politique*, 1803), así como el resto de sus escritos, tuvieron una gran repercusión en su época. En opinión de Forget, el punto de vista de Say sobre las mujeres influirá en los análisis posteriores realizados a lo largo del siglo XIX, dada la influencia de este autor en los ámbitos económicos anglosajones<sup>25</sup>. En sus escritos unirá el análisis patriarcal de género con la justificación de la economía de mercado y la estabilidad social (Forget, 1997: 95). Partía de la consideración de que el género no era un tema que debiera ser analizado por la economía, situando las actividades desempeñadas principalmente por las mujeres en la esfera de lo extra-económico. Forget relaciona esta postura incluso con el retraso en el desarrollo de un punto de vista feminista en la ciencia económica.

Say vive en una época caracterizada por fuertes convulsiones sociales, ya que tiene lugar la Revolución Francesa, la cual cuestiona profundamente la estructura de poder imperante y logra su modificación. En esos años de reivindicaciones de derechos por parte de la burguesía y del pueblo llano frente a la corrupta aristocracia monárquica, muchas mujeres alzaron su voz demandando a su vez sus derechos. Este movimiento reivindicaba la igualdad de los sexos desde el nacimiento y, en consecuencia, la

---

<sup>24</sup> La opinión que Jean-Baptiste Say tenía sobre las mujeres ha sido resumida por Evelyn L. Forget en su interesante artículo: “The market for virtue: Jean-Baptiste Say on women in the economy and society”. *Feminist economics* 3 (1), 1997, 95-111, base de este apartado del capítulo.

<sup>25</sup> John Stuart Mill aceptará su deuda intelectual con Say (J.S.Mill, 1923: 446), siendo Stuart Mill y Ricardo los principales portadores de las ideas de este autor francés a Inglaterra.

igualdad en todos los ámbitos (educativo, político,..), constituyendo un proceso clave en la articulación del feminismo moderno. En esta toma de conciencia feminista destacó Olympe de Gouges (1748-1793), que tras la *Declaración de los derechos del hombre* de 1789, publicará la *Declaración de los derechos de las mujeres* (1791)<sup>26</sup>. De este modo, plantea públicamente la necesidad del debate sobre los derechos de las mujeres. Debate en el que se produjeron inicialmente algunos avances, aunque serán fuertemente reprimidos tras la toma del poder por parte de los jacobinos<sup>27</sup> y posteriormente con Bonaparte en 1799.

Entre la obra de Say, destacaremos su *Tratado de Economía Política*, aunque inicialmente partiremos de su visión del mundo ideal recogida en la obra que publicó previamente, en 1800, denominada *Olbie* (palabra tomada del griego, que significa Felicidad). En ella describe el futuro idílico de una imaginaria nación tras una revolución que busca la estabilidad social, situando su visión sobre el rol social de las mujeres dentro de su análisis económico. Say analiza la familia como la unidad fundamental de la economía política, responsable del mantenimiento del orden social, dentro de la cual se provee la subsistencia de los individuos y se inculcan las virtudes morales. Estas virtudes morales deberán configurar la base de la economía de mercado y de la sociedad civil (Forget, 1997: 96). Las mujeres encuentran su principal rol económico en el contexto de la producción doméstica, donde comparten la responsabilidad en el mantenimiento de la familia patriarcal.

Say argumenta que la familia sirve a dos propósitos. Provee el alimento y la subsistencia de todos sus miembros, y es la escuela en la que se aprenden las virtudes cívicas (Forget, 1997:101). La división “natural” del trabajo entre los sexos es beneficiosa económicamente. Si las mujeres no son obligadas por la pobreza a trabajar fuera de la casa, recibirán su subsistencia a cambio de su trabajo doméstico que beneficia a la familia en su conjunto “incluso entre la clase trabajadora”.

---

<sup>26</sup> Estas reivindicaciones se extenderán rápidamente. Al año siguiente, 1792, Mary Wollstonecraft redactará su conocida *Vindicación de los derechos de la mujer*.

<sup>27</sup> Olympe de Gouges será guillotizada, y la prensa de la época lo justificará diciendo que “las mujeres habían transgredido las leyes de la naturales, abjurando su destino de madres y esposas, queriendo ser “hombres de Estado” (Miguel, Ana de:1995).

Aunque Say consideraba el trabajo doméstico como una ocupación natural y con valor, reconocía que trabajar a cambio de un sueldo era un destino inevitable para muchas mujeres, las cuales, no obstante, debían dedicarse exclusivamente a una serie determinada y muy reducida de actividades. En *Olbie* manifestará claramente su preocupación por evitar la mezcla de los sexos en el lugar de trabajo. Para conseguirlo, consideraba que algunas ocupaciones, como la costura, la peluquería y la hostelería, debían ser ocupadas exclusivamente por mujeres, mientras que debían tener prohibido el acceso a otras ocupaciones. Esto significaba, tal como él mismo expresa, que “los hombres tienen todo el mundo en el que ejercer su industria”.

Forget considera que “del análisis del pensamiento de Say se deduce claramente que la teoría económica no es independiente de los supuestos que se hacen sobre los roles de los hombres y las mujeres en las esferas privada y pública”. Por ejemplo, Say interpreta que “las mujeres son pobres, porque son desafortunadas y viven fuera de sus familias”, sin tener en cuenta que la profesión que la mayor parte de ellas desempeñaba para ganar un salario, el de costurera o modista, por ejemplo, les proveía unos ingresos inferiores al nivel de subsistencia. Por otra parte, cuando analiza que algunas trabajaban en la prostitución debido a su pobreza, considera que esto aumenta la inestabilidad social, generando más mujeres solas y empobrecidas. Su propuesta para solucionar la pobreza de las mujeres consistía en eliminar la prostitución, ignorando que ésta era una de las pocas ocupaciones abierta a mujeres sin formación en los centros urbanos.

Say, por lo tanto, al definir el problema a resolver lo centra en la pobreza de las mujeres independientes en vez de centrarlo en los bajos sueldos que éstas percibían y en la limitación de empleos disponibles para ellas, ya que tropezaban con barreras sociales e institucionales en muchos oficios. Forget exclamará, no sin razón: “¡Su solución era natural!” (Forget, 1997:106).

En el Tratado (*Traité*), Say afirmaba que los sueldos de las mujeres eran inferiores a los de los hombres, debido a que los de estos últimos debían ser suficientes para proveer la subsistencia al nivel que requería la sociedad tanto para él como para su

mujer, así como para criar y educar a dos hijos hasta la edad laboral<sup>28</sup>, mientras que el salario de una mujer debía proveer sólo lo necesario para mantener a la mujer en condiciones para trabajar. Idea muy similar, por lo tanto, a la defendida por Smith.

Say considera que la familia (bajo la dirección del padre) y la empresa (bajo la dirección del empresario) son unidades fundamentales en el análisis económico:

“In the family, all the means of subsistence come from the father; it is in his head that all useful thoughts are born; it is he that procures capital; it is he that works and directs the work of his children, who raises them, who sees to their establishment (*Cours Complet d'économie politique pratique*.1968:561; cita extraída de Forget 1997:108).

El análisis de género que Say articula en *Olbie* y que subyace en su *Tratado* persistió como la base de los análisis del siglo XIX que afirmaban, por ejemplo, que “el salario natural” de las mujeres era inferior al del los hombres, porque los hombres debían mantener una familia, mientras que las mujeres deben mantenerse solamente a sí misma. Esta visión es totalmente ciega al conflicto dentro de las familias, a las rupturas de las parejas y a la situación, corriente en la práctica, de mujeres solas con criaturas. Así y todo, su visión será influyente, y no sólo en ese aspecto. También tendrá repercusión su argumento a favor de las “esferas separadas” que impulsó la restricción de las actividades remuneradas permitidas a las mujeres, así como su falta de consideración del papel que juega la producción doméstica no remunerada en el funcionamiento de la economía de mercado (Forget, 1997:109).

### 1.2.1.3. John Stuart Mill y Harriet Taylor: la excepción feminista

John Stuart Mill (1806-1873) es uno de los pocos autores clásicos que se alejó de la tradición de sus contemporáneos, al incluir dentro de su liberalismo progresista unas dosis de feminismo, a pesar de que fuera una ruptura coyuntural. J.S.Mill, como A.Smith, escribió tanto sobre filosofía como sobre teoría económica. Como filósofo político se distanciará de las propuestas patriarcales de Locke y Hobbes, al no reconocer la necesidad de una autoridad patriarcal que sea el ente decisorio dentro de la familia, siendo receptivo a las demandas feministas de su época. Esta postura quedará reflejada en sus escritos económicos, especialmente en el libro *The subjection*

---

<sup>28</sup> Suponemos que esta referencia cuantitativa a “dos hijos” significa que éste era, en su opinión, el número medio ideal de descendencia por unidad familiar.

*of Women* (1869). En esta obra, el trabajo doméstico aparecerá inserto dentro del medio institucional y legal que limita las oportunidades de empleo de las mujeres (Jefferson y King, 2001:72).

Además, su aportación no la realizará exclusivamente en una obra específica, sino que la insertará en su *Tratado de Economía Política, The Principles*, publicado en 1848. Así, ésta será la primera obra económica de un autor clásico que tendrá en cuenta las condiciones desfavorables y opresoras a las que debían hacer frente las mujeres en su época, tanto en la sociedad, en general, como a la hora de realizar actividades económicas, en particular, y trata a las mujeres como agentes económicos autónomos (Pujol, 1992:24).

J.S.Mill fue un hombre influyente políticamente en su época, ya que fue representante parlamentario y sus aportaciones políticas al liberalismo le convirtieron, en palabras de Argemí (1987:169), en un padre del mismo en su versión decimonónica. Sin embargo, sus análisis sobre la situación económica de las mujeres, así como su posicionamiento ante las relaciones económicas patriarcales, quedarán totalmente marginados, y no serán profundizados por los economistas posteriores. Por esto, se suele considerar una excepción entre los principales economistas anglosajones del siglo XIX.

En la evolución de su pensamiento, la influencia de Harriet Taylor (1807-1858) fue notoria. Él mismo confesará en su *Autobiografía* que su amistad le llevó a escribir uno de los clásicos políticos de todos los tiempos, *Sobre la Libertad*, entre otras obras<sup>29</sup>. El análisis que Taylor realizaba sobre el patriarcado y sus consecuencias económicas, así como sus planteamientos socialistas, fueron más profundos que los de Stuart Mill.

A lo largo del siglo XIX, las carencias del capitalismo para construir, junto con el liberalismo político, una sociedad más armónica y justa eran notorias, y la mayoría de los autores de la época se posicionaban a favor o en contra del mismo. Por una parte, se encontraban quienes defendían a ultranza el sistema capitalista, incluidas su estructura patriarcal y déspota; y por otra, se alineaban los y las idealistas y reformistas

---

<sup>29</sup> En opinión de Pujol (1992), *The Principles* lo escribieron conjuntamente.

sociales prácticos, entre quienes se encontraban los/las socialistas y feministas. Mill y Taylor se colocaron entre ambas posiciones, y junto con la creencia de que el capitalismo se podía reformar, insertaron en su análisis elementos feministas, socialistas y ecologistas. Mill aceptaba que la naturaleza de clases del capitalismo perjudicaba al sistema económico, y no compartía la idea de la “mano invisible”. No obstante, no era defensor de las ideas socialistas y creía en la posibilidad de mejorar el capitalismo (Pujol, 1992:24).

A diferencia de Smith y sus seguidores más cercanos, JS Mill fue consciente de la influencia que ejercían las instituciones patriarcales en la estructura de la sociedad capitalista liberal. En su opinión, estas instituciones eran los restos de un orden feudal anterior. Sin embargo, no ignoró su importancia y defendió reformas a favor de la igualdad para conseguir recuperar y salvar el capitalismo y la sociedad liberal. Este será su tema principal en *The subjection of women* desde un comienzo y también lo volverá a expresar en sus *Principles*.

“The principle which regulates the existing social relations between the two sexes--the legal subordination of one sex to the other--is wrong itself, and now one of the chief hindrances to human improvement; and that it ought to be replaced by a principle of perfect equality, admitting no power or privilege on the one side, nor disability on the other. (*The subjection of women*: 1. pag.)

En opinión de Mill y Taylor, las mujeres y los hombres debían tener los mismos derechos tanto respecto a la propiedad, como a la herencia y a los ingresos monetarios. Las mujeres debían ser independientes de los hombres, tanto económica como moralmente, ya que debían ser consideradas personas adultas y autónomas, teniendo libre acceso a todas las ocupaciones existentes en la esfera del empleo y libres en su toma de decisiones. Así, se posicionarán en contra de las leyes que limitaban la participación de las mujeres en el mercado de trabajo asalariado, defendiendo la autonomía económica de éstas (Pujol, 1992: 24).

Respecto a un problema fundamental que preocupaba a las feministas de su época, los bajos salarios de las mujeres, Mill y Taylor clasificarán las razones de esa discriminación salarial en tres bloques. En primer lugar, en las costumbres basadas en prejuicios contra las mujeres, que consideraban a éstas un apéndice de los hombres;

en la escasez de empleos a los que podían optar las mujeres, lo que provocaba un exceso de oferta de mano de obra en los mismos, tirando de los salarios hacia abajo, ya que los hombres monopolizaban los empleos con mejores salarios; y, por último, la distinta valoración del trabajo que se hacía en su época para los dos sexos: mientras que el hombre debía cobrar “el salario familiar”, la mujer cobraba el salario “de subsistencia”. Su salario era un complemento para la familia, no era considerado el ingreso principal de ésta, y en estas percepciones las costumbres y tradiciones jugaban un papel muy importante.

Asimismo, se posicionarán en contra de las creencias de que las mujeres eran menos productivas que los hombres. Defenderán, por el contrario, que las mujeres habían desarrollado algunas habilidades en mayor medida que éstos, debido a sus ocupaciones tradicionales, las cuales se basaban en la práctica de las mismas, no en la naturaleza. Del mismo modo, criticarán la forma en que la sociedad ignoraba las ideas y experiencias de las mujeres.

De todos modos, aunque Mill defendía que las mujeres debían tener igualdad de oportunidades para conseguir un empleo, esto se modificaba cuando entraba en juego el matrimonio. A pesar de que el matrimonio debía constituir un contrato entre iguales, Stuart Mill consideraba que una vez casadas, era prioritaria la dedicación exclusiva de las mujeres al hogar, al ser en su opinión incompatible con el empleo. Tras el matrimonio, el hombre debía ser el que ganara el dinero y la mujer la que organizara los gastos y gestionara la casa. Si la mujer casada participaba en el mercado laboral, tendría una doble jornada y descuidaría las labores domésticas. Así, en vez de buscar alternativas a estos problemas añadidos para las mujeres, se decantará por una posición clásica de defensa de la división del trabajo en función del sexo. Esta postura llevará a Pujol a concluir que en el fondo Mill también tenía una visión superficial de la opresión de las mujeres y por ello no profundizó en los problemas de dependencia que les generaba dedicarse en exclusiva a las actividades domésticas no remuneradas (Pujol, 1992:36).

En este último punto, las ideas de Mill y de Taylor serán divergentes, ya que ella consideraba que las mujeres casadas debían tener ingresos propios si querían

conseguir la igualdad, ya que constituía una medida contra la tiranía de los hombres en la esfera doméstica (Taylor, 1970:105, citada en Pujol, 1992:31).

Respecto a la clasificación del trabajo en productivo y no productivo, estarán de acuerdo con Smith y definirán un trabajo como productivo si cumplía dos condiciones: crear riqueza material, y que el objetivo del trabajo fuera la producción o los ingresos o beneficios generados por esa producción.

Es probable que la influencia de su clase social repercutiera en su forma de analizar el trabajo productivo, ya que las mujeres burguesas no realizaban tareas domésticas, sino su supervisión, tal como recoge Veblen en *La Teoría de la Clase Ociosa*<sup>30</sup>, De todos modos, la segunda condición que establecían en esta clasificación, es decir, la importancia del objetivo del trabajo, tuvo peso y de ahí concluyeron que dado que la intención del trabajo realizado por las mujeres en la esfera doméstica no buscaba la producción en sí ni el beneficio, éste trabajo no era económico.

De nuevo, observamos en estos autores que sus ideas liberales, su clase social y la percepción romántica de Mill sobre las mujeres y la familia, a veces incluso victoriano/patriarcal, tuvieron una incidencia notable en su pensamiento (Pujol, 1992:35). En suma, los valores de Mill en estos temas son similares en el fondo a los de Smith y a la mayoría de los pensadores de los siglos XVIII y XIX. A pesar de proponer algunas importantes reformas, como la transformación de las principales instituciones del patriarcado, como son el matrimonio y la familia victoriana, la reforma de la propiedad privada y los sistemas de las herencias, entre otros, en su opinión las anomalías que presentaba el capitalismo podían resolverse desde dentro. Como la familia patriarcal se encontraba agonizando, al ser un remanente del sistema anterior, no analizó las relaciones entre el patriarcado y el capitalismo. Al defender las reformas del sistema como una posibilidad para mejorar su funcionamiento y superar sus deficiencias, Marx declarará que Mill intentó compatibilizar lo incompatible.

---

<sup>30</sup> Lo recogeremos, asimismo, en el apartado dedicado a la escuela institucionalista, y también es mencionado por Pujol (1992: 46).

En la época de Mill y Taylor, como hemos comentado, aparecieron en Gran Bretaña las primeras actividades feministas organizadas. Entre sus principales preocupaciones se encontraban los derechos legales, incluyendo el derecho al voto y el estatus social de las mujeres dentro del matrimonio, así como las diferencias en los salarios entre mujeres y hombres y la situación de las mujeres como población asalariada. Los derechos laborales eran un paso fundamental para conseguir la autonomía económica de las mujeres. Pujol manifiesta que las prioridades de la lucha feminista demostrarán la naturaleza de clase del primer feminismo. Aquí se sitúan las aportaciones de otras feministas contemporáneas de Mill y Taylor, como las de Barbara Bodichon (1827-91), a la que Pujol dedicará especial atención, por ser, en su opinión, la primera escritora feminista que recoge de forma coherente un análisis del trabajo de las mujeres (estando implicada directamente en la actividad feminista de la época) (Strachey, 1969, mencionado en Pujol, 1992: 37). Bodichon criticará los *Principles* de JS Mill y escribirá un ensayo crítico denunciando la falta de derechos de las mujeres, sus condiciones laborales y sus principales reivindicaciones en este campo: *A brief summary, in plain language, of the most important laws concerning women* (1854) y *Women and work* (en Lacey, 1987, mencionado en Pujol, 1992:37). A pesar de las fuertes críticas que recibieron sus escritos, trabajó activamente por aumentar la formación de las mujeres y por sus derechos laborales y sociales, y reflejó el nivel de conciencia de algunas mujeres por su situación social, política y laboral y su reivindicación de mejora.

#### 1.2.1.4. Karl Marx y Friedrich Engels: El marxismo ortodoxo

*"Cambiar de raíz la situación de la mujer no será posible  
hasta que no cambien todas las condiciones de la vida social y doméstica"*  
Trotsky (1977)

Entre los autores clásicos, Karl Marx (1818-1883) y Friedrich Engels (1820-1895) destacaron por su radical y profunda crítica al sistema capitalista (Schumpeter<sup>31</sup>, [1942], 1983; Hodgson: 1999), siendo su objetivo último la superación del mismo y la construcción de un sistema social y económico más justo. Sin embargo, la mentalidad

---

<sup>31</sup> Schumpeter analiza especialmente la contribución de Marx al análisis del sistema capitalista, y menciona la "grandeza de su obra" (pág. 30), a pesar de ser muy crítico con ella. También critica en algún momento a Engels al valorar que había cometido errores de interpretación de algunas consideraciones realizadas por Marx (pág. 35).

dominante que existía en Occidente en esa época, como hemos visto en el apartado anterior, estaba reforzando las divisiones entre la esfera pública y la privada, la economía y la familia. El análisis de la obra de estos autores parece claramente indicar que Marx aceptó esas divisiones, ya que a pesar de entender que el Estado capitalista era protector y defensor de los privilegios de la clase capitalista, no analizó la división de los espacios ni los motivos que la impulsaban, sino que simplemente la aceptó (Nicholson, 1986; Jennings, 1992:126). Este posicionamiento tuvo graves consecuencias para el feminismo marxista y socialista. Marx, como Smith y la mayoría de los autores cuyo pensamiento trascendió su tiempo vital, eran hijos de su época con todas las implicaciones que esto conlleva en el terreno de los supuestos relativos a las relaciones “normales” de género, entre otras materias. Por ejemplo, Schumpeter considerará a Marx y a Engels como “intelectuales burgueses típicos,... de origen y tradiciones burguesas, fórmula que explica en gran medida tanto el pensamiento de Marx como las medidas y tácticas políticas que recomendaba” (1983: 396).

Marx y Engels, al analizar el capitalismo, partieron de la clasificación de trabajo productivo y no productivo realizada por Smith<sup>32</sup>. Esto limitó su perspectiva y seguramente influyó directamente en la superficialidad de su análisis de la familia, a la que consideraron inicialmente relevante, para a continuación dejarla de lado. Esto repercutió también en la teoría del poder que desarrolló Marx, ya que solamente tuvo en cuenta las relaciones de explotación surgidas en el proceso productivo capitalista. El poder y la carencia de poder se derivaban de la situación de clase en la que se encontraba la persona. Así, la opresión será consecuencia de la organización del capitalismo y se basará en la falta de control y de poder del proletariado. Por medio del trabajo productivo, la sociedad capitalista explota a la persona trabajadora, al crear ésta la plusvalía que acapara la burguesía. Ese plusvalor proviene, por tanto, de la diferencia existente entre las horas de trabajo reales del trabajador y las horas de trabajo que éste necesitaría para mantenerse, es decir, del trabajo excedente, el cual se encuentra inmerso en los beneficios apropiados por el capitalista (Einsenstein,

---

<sup>32</sup> Marx se mostrará crítico con la identificación que hacía Smith del trabajo productivo con el trabajo que producía bienes tangibles, puesto que Marx consideraba que el carácter productivo del trabajo dependía exclusivamente de si era intercambiado por capital para producir un valor excedente y no de la naturaleza del trabajo mismo ni del producto (Gough, 1972 y Harrison, 1973, citados por Gardiner, 1999: 82).

1980: 19). En opinión de Marx, el trabajo productivo<sup>33</sup>, en el sentido de producción capitalista, es el trabajo asalariado que canjeado por la parte variable del capital (la parte del capital gastado en salario), no sólo reproduce esta parte del capital (o el valor de su propia capacidad de trabajo), sino que además produce plusvalía para el capitalista... Únicamente es productivo el trabajo asalariado que produce capital. Esta concepción del trabajo generará muchos problemas a las economistas feministas marxistas y socialistas, al dejar al margen los trabajos domésticos y de cuidados, que eran (y son) realizados mayoritariamente por mujeres, los cuales no serán considerados ni económicos ni sociales, sino que serán tomados como socialmente sin trascendencia, infravalorando las disparidades de género.

Estos autores concedieron importancia a la evolución histórica de las sociedades, al defender que la historia se basa en circunstancias económicas cambiantes. Estas circunstancias materiales formarán la base económica, es decir, el modo de producción. Sobre esa base económica se situará la superestructura, y ahí estarán situadas las instituciones políticas y culturales, incluidas el Estado y la Familia. Los modos de la superestructura son los instrumentos de defensa, legitimación y reproducción de las relaciones económicas básicas y, asimismo, se concretarán en función del nivel de desarrollo de la base económica<sup>34</sup>.

Dado que Marx y Engels subrayaron la vinculación entre las relaciones de producción y la época histórica en la que éstas tenían lugar, es decir, que no universalizaron las relaciones de intercambio del capitalismo, a diferencia de lo que posteriormente harían los neoclásicos, se podría esperar que en su análisis de ese devenir histórico, hubieran tenido en cuenta la contribución y evolución de los trabajos domésticos en cada modo de producción (Jefferson y King, 2001:81). Sin embargo, Marx no realizará tal análisis, aunque en el libro *La ideología alemana*, escrito con Engels, tomará como base a la familia al analizar la división del trabajo en las sociedades antiguas precapitalistas y en

---

<sup>33</sup> Marx también definió un tipo de trabajo productivo, en sentido general, como aquel que producía bienes y servicios socialmente útiles (valores de uso), aunque centró prácticamente toda su atención en las relaciones de producción capitalistas y el trabajo que se realizaba en su seno (Gardiner, 1999:82-83).

<sup>34</sup> Esta visión ha motivado que se haya relacionado la teoría marxista con el “determinismo económico” (Jennings, 1992: 120).

la aparición de la propiedad privada. Así, consideran que la primera división del trabajo se produce en la familia como consecuencia del coito, siendo ésta una división "natural". Las tareas de reproducción crean una división del trabajo, y por medio de ésta, se crea por primera vez la propiedad dentro de la familia. Ese es el momento en el que la mujer y la descendencia comienzan a convertirse en esclavas del marido, surgiendo, de este modo, la primera forma de propiedad, como derecho a disponer de la fuerza de trabajo de otros. En este contexto, identifican los términos división del trabajo y propiedad privada.

Estos autores no vuelven a analizar en detalle el por qué la reproducción humana es la primera fuente de división del trabajo y si han existido diferencias a lo largo de la historia en las diversas culturas que estudian en sus escritos. Según Einsenstein, en este incipiente periodo histórico, Marx y Engels consideran que la familia era la unidad vertebradora de la sociedad y de la división del trabajo que surgía en la misma (Einsenstein, 1980: 23), aunque no profundizan más, al considerarla algo natural. Además, Marx cuando menciona la situación de la familia en su época se centra especialmente en la familia burguesa, ya que opina que el capitalismo está acabando con la familia proletaria<sup>35</sup>.

En general, el punto de vista marxista clásico sobre las mujeres y la familia proviene del análisis que realizó Engels en su obra *The Origin of the Family, Private Property*

---

<sup>35</sup> En el *Manifiesto del Partido Comunista*, escrito con Marx y Engels, considerarán que las relaciones familiares se han convertido en una relación monetaria, y que en el proletariado la familia está desapareciendo por la presión del capital sobre el trabajo. "¿En qué bases descansa la familia actual, la familia burguesa? En el capital, en el lucro privado. La familia, plenamente desarrollada, no existe más que para la burguesía; pero encuentra su complemento en la supresión forzosa de toda familia para el proletariado y en la prostitución pública." (...) Las declamaciones burguesas sobre la familia y la educación, sobre los dulces lazos que unen a los padres con sus hijos, resultan más repugnantes a medida que la gran industria destruye todo vínculo de familia para el proletario y transforma a los niños en simples artículos de comercio, en simples instrumentos de trabajo." (1979). En resumen, comparan el matrimonio burgués con la prostitución, y continúan diciendo que "... con la abolición de las relaciones de producción actuales desaparecerá la comunidad de las mujeres que de ellas se deriva, es decir, la prostitución oficial y no oficial". La familia burguesa es también otro instrumento de la sociedad capitalista, sin una dimensión interna. La opresión de las mujeres, dentro de una sociedad de clases, por lo tanto, se basa en su explotación por medio del matrimonio y de la familia burguesa. La mujer es una víctima más del perjudicial sistema de división del trabajo clasista, por lo que no tiene ninguna diferencia respecto al proletariado (Einsenstein, 1980: 21).

*and the State*, de 1884<sup>36</sup>. La organización social que describe es pacífica e igualitaria en su estadio inicial, siendo el clan (kin group) colectivo la unidad social básica de tales comunidades, en las que todas las actividades eran comunales y públicas. Las mujeres y los hombres no tenían diferencias en su status y las relaciones entre los sexos eran también igualitarias. Eran sociedades de subsistencia y matrilineales. Esta estructura pasa por algunos estadios hasta que se comienza a generar un excedente social, fruto de las actividades económicas que se van desarrollando (agricultura, ganadería, metalurgia,..). Estos cambios impulsan una división del trabajo en la que los hombres se encargan de la producción alimentaria y comienzan a desear el control del excedente generado. A partir de ese momento reivindicarán la familia patriarcal y la subordinación de las mujeres, para ser ellos los que controlen la creación y transmisión de la riqueza generada y ya apropiada individualmente.

Ahí comienza, con la pérdida de derechos de las madres, la “histórica derrota del sexo femenino”, que pasará al estado de servidumbre y esclavitud. Así, vinculará la opresión de las mujeres con la aparición de la propiedad privada y la sociedad de clases, estando la dominación de clase vinculada con la dominación de género (Nicholson, 1986:38). Los hombres, dueños de la propiedad privada, para asegurar sus herederos legales, necesitaban mujeres económicamente dependientes. Esa situación duró siglos hasta que en la época de Engels (siglo XIX) los trabajos asalariados ofrecían oportunidades a las mujeres de la clase trabajadora que las liberaban de su servidumbre doméstica. En el caso de los hombres de la clase trabajadora, al no disponer éstos de propiedad, no tenían medios para ejercer la opresión privada; por lo que la opresión de las mujeres de la clase trabajadora era equivalente a la de los hombres, una vez que las mujeres entraban en el mercado de trabajo (Jennings, 1992:121).

Cinco años antes de que Engels publicara “*El origen de la familia,...*”, el socialista August Bebel publicó su obra “*Woman under socialism*” (1879). En opinión de este autor, no había nada “natural” en la división del trabajo en función del sexo, por lo que reivindicará la completa participación de las mujeres en la vida pública, fuera de la

---

<sup>36</sup> Engels toma como punto de partida para su obra unos borradores que había dejado Marx escritos inspirados en un estudio de Morgan.

estrecha esfera de la vida doméstica, como una tendencia fundamental de la sociedad. En opinión de Bebel, el trabajo doméstico debía desaparecer, por suponer, entre otras cosas, una pérdida de tiempo. Además, por medio del desarrollo del capitalismo, se estaban comenzando a formar las condiciones materiales para la liberación de la mujer. Esta emancipación se conseguiría al lograr el socialismo, en el que el trabajo doméstico desaparecería totalmente.

Engels estará de acuerdo con esta conclusión de Bebel, y en “El origen de la familia,....” intentará desarrollar este análisis histórico, partiendo de la afirmación que habían realizado en *La Ideología Alemana*, es decir, “En la historia, la primera división del trabajo es la que se da entre los hombres y las mujeres al tener descendencia”. Además, “La primera oposición de clase es la oposición que se genera entre el hombre y la mujer en el matrimonio monógamo, y la primera opresión de clase es la que el hombre ejerce sobre la mujer. (...) Dentro de la familia el hombre representa la burguesía y la mujer el proletariado” (Engels, 1884: 253-254, citado en Einsenstein, 1980:24).

Para Engels, la familia se convirtió en un microcosmos de la economía política. “En su interior tiene, en miniatura, todas las oposiciones que se desarrollarán posteriormente en la sociedad y en su Estado” (Engels,1884: 247, citado en Einsenstein, 1980:25). Sin embargo, no explicará en ninguna de sus obras cuales son las bases de esas afirmaciones. Posteriormente, definirá la familia en relación a los modos histórico-económicos, pero ésta no tomará parte activa en la definición de la economía ni de la sociedad, y en su referencia a las relaciones económicas no volverá a mencionar a la familia como creadora de la división del trabajo. Así, Engels olvidará su análisis inicial y, al igual que Marx, pensará que la familia desaparecerá junto al capitalismo, sin analizar cómo ésta ha sido una importante protectora de la organización de la economía (Einsenstein, 1980:24).

Inicialmente, Engels otorga importancia a la producción y a la reproducción de la vida en alguna de sus reflexiones, como por ejemplo, en el siguiente párrafo de “El origen de la familia,....”: “Según la teoría materialista, el factor decisivo en la historia es, a fin de cuentas, la producción y la reproducción de la vida inmediata. Pero esta producción

y reproducción son de dos clases. De una parte, la producción de medios de existencia, de productos alimenticios, de ropa, de vivienda y de los instrumentos que para producir todo ésto se necesitan; de otra parte, la producción del hombre mismo, la continuación de la especie. El orden social en que viven los hombres en una época o en un país dado, está condicionado por especies de producción: por el grado de desarrollo del trabajo, de una parte, y de la familia, de la otra” (Engels, 1884: 204, citado en Einsenstein, 1980:26). Sin embargo, cuando analiza la familia dentro de la sociedad capitalista, perderá esta percepción inicial, situándola sólo como una parte de la superestructura (Einsenstein, 1980: 26). Al colocarla ahí arriba, el trabajo doméstico queda al margen del espacio de la historia que desarrollan los hombres. Así, a pesar de no tener en cuenta las actividades realizadas por las mujeres, en su opinión, la teoría social no pierde capacidad explicativa de la realidad, por lo que, se podría deducir que los trabajos que éstas realizan no son imprescindibles, lo que refuerza el punto de vista cultural ampliamente extendido en su época, y considera que el papel histórico desarrollado por las mujeres era un papel pasivo (Jennings, 1992: 120), así como que la opresión de la mujer es privada, no social.

A pesar de aceptar que la familia guardaba en su interior la esclavitud doméstica, no distinguía la esclavitud doméstica de la esclavitud del salario que sufría el hombre, pues ambas eran creadas, en su opinión, por el capitalismo. En *The woman question* afirmará “La emancipación de la mujer sólo será posible cuando ella pueda tomar parte en la producción en una amplia escala social y el trabajo doméstico no exija más que una insignificante parte de su tiempo” (Engels, 1951:11, citado en Einsenstein, 1980:25).

En resumen, Engels, como Bebel, pensaba que la familia de la clase obrera se estaba desintegrando como consecuencia del capitalismo, y al mismo tiempo, los trabajos domésticos cada vez estaban siendo más socializados en la sociedad capitalista. La igualdad real de la mujer vendría con la superación del capitalismo, al poner fin a la opresión que éste genera. Con el socialismo se acabarían los problemas (Jefferson y King, 2001: 84). Se produciría la transferencia de los trabajos doméstico a la industria pública y la educación y cuidados infantiles se convertirían en un asunto público. No concretará más, por lo que se puede pensar que, en su opinión, aquella parte de las

tareas domésticas no transferibles a la esfera pública continuarían siendo responsabilidad de las mujeres, por ser algo “natural”. Engels no tiene en cuenta que en aquella época la participación de las mujeres en la industria no las liberaba de los trabajos en la esfera doméstica, por lo que realizaban una “doble jornada”.

Esta visión tan simplista del devenir histórico y de las complejas relaciones sociales que gobiernan las relaciones económicas va a ser criticada por las economistas feministas marxistas y socialistas. En opinión de Einsenstein, por ejemplo, la vida de las mujeres está condicionada por las interrelaciones sociales y familiares, la producción y la reproducción. Así, las investigaciones sobre la opresión de las mujeres, si quieren analizar la opresión en su conjunto, deben tener en cuenta las relaciones económicas materiales junto a las condiciones sociales, y no sólo la opresión económica. Las economistas socialistas feministas, en las últimas décadas del siglo XX, reivindican que el método materialista-histórico debe ampliarse a las vivencias de las mujeres. Esto significa tener en cuenta la división sexual del trabajo en su conjunto –de producción y reproducción- y su relación con el devenir social, así como introducir la base ideológica de la relación existente, es decir, la distorsión de la realidad que consiguen los acuerdos de reparto del poder entre el poder capitalista y el de los hombres, en este caso. Sólo de este modo se comprenderá la existencia de las mujeres en su integridad y complejidad, y éstas tendrán derecho a la vida de la especie (Einsenstein, 1980: 26). Al mismo tiempo, considera que: “Las relaciones sociales que determinan el potencial para la conciencia revolucionaria de la mujer son mucho más complejas de lo que Marx creyó. Marx nunca cuestionó la estructuración sexual jerárquica de la sociedad. No se dió cuenta de que este otro conjunto de relaciones hacía imposible la vida de la especie para las mujeres y que, por tanto, su realización no podría lograrse únicamente con el desmantelamiento del sistema de clases” (Einsenstein, 1980:20).

En el mismo siglo XIX, entre las filas marxistas se generarán reacciones críticas a esta visión marxista clásica, dados los límites impuestos por los padres fundadores a las cuestiones de género. Esto dará lugar a un debate sobre la opresión de clase y de género. Por ejemplo, en 1887, la hija de Marx, Eleanor Marx, y su marido, Edward Aveling publicaron un panfleto titulado “*The woman question*”. Texto en el que

manifestaban las similitudes entre las opresiones de clase y de género, y subrayaban que la situación de dependencia de las mujeres y la división del trabajo en función del sexo no era algo natural, y que su liberación provendría de su lucha (Jefferson y King, 2001: 84). Defendían, así, la autonomía de ambas luchas.

Asimismo, Clara Zetkin, en 1889, en una charla titulada “For the liberation of women” manifestará que la clave de la emancipación de las mujeres se encontraba en el trabajo asalariado, y por lo tanto, había que situar su futuro fuera de la casa, en el mercado de trabajo capitalista, sin establecer ningún límite a su participación.

Rosa Luxemburg (1870/71-1919), una de las principales teóricas marxistas, no mostró mucho interés por los temas relacionados con las mujeres, aunque manifestó, tomando las palabras de Charles Fourier, que “en cualquier sociedad, el nivel de emancipación femenina es la medida natural del nivel de emancipación general” (1912<sup>37</sup>). Además, reivindicó el trabajo asalariado de las mujeres por ser el camino hacia la independencia económica y que éstas eran tan productivas socialmente como los hombres. Siguiendo la tradición marxista, sin embargo, consideraba que el trabajo doméstico era no-productivo, dentro de los parámetros del análisis de la economía capitalista, porque no producía plusvalía.

En opinión de los escritores bolcheviques, por su parte, el trabajo doméstico era un obstáculo fundamental para la emancipación de las mujeres. Lenin, haciendo un paralelismo entre el trabajo doméstico de las mujeres y la situación del campesinado, escribió:

“Despite all the laws emancipating woman, she continues to be a domestic slave, because petty housework crushes, strangles, stultifies and degrades her, chains her to the kitchen and the nursery, and she wastes her labor on barbarously unproductive, petty, nerve-racking, stultifying and crushing drudgery” (citado en Vogel, 1983: 120-1).

Alexandra Kollontai (1872-1952), la más conocida de las feministas bolcheviques, influyó en las ideas de Lenin, según algunos autores, y defendía que los trabajos

---

<sup>37</sup> Rosa Luxemburg (12 mayo 1912) Conferencia en la *Segunda Marcha de las Mujeres Social Demócratas* en Stuttgart, Alemania, incluida en *Selected Political Writings*, y recogida en <http://www.marxists.org/archive/luxemburg/1912/05/12.htm>

domésticos, así como las tareas de cuidados de la infancia, debían ser sustituidos por trabajos comunitarios. Kollontai fue partidaria de la *Nueva Política Económica*, pues creía que crearía suficientes recursos para poder desempeñar todas esas tareas socialmente. Sin embargo, en la práctica, nunca se dio una real colectivización de los trabajos domésticos ni de cuidados, y para 1926, esas ideas de Alexandra Kollontai eran “consideradas una especie de estorbo, a medida que se demandaba de forma creciente de las mujeres soviéticas que realizaran la doble jornada del empleo remunerado y del trabajo doméstico no remunerado”. (Jefferson y King, 2001: 86, toman como base de estas manifestaciones un gran número de referencias). Algo que perdurará incluso en la época de Gorbachev, cuando ante los problemas de reestructuración que se avecinaban a finales de los 80, demandará a las mujeres que vuelvan a los hogares.

Así, las mujeres feministas socialistas han manifestado que la destrucción del capitalismo, y en consecuencia, el fin de la opresión capitalista no aseguraría, por sí solo, “la existencia de las mujeres en función de la especie”, es decir, que éstas puedan realizar el trabajo creativo, la comunidad social y la conciencia crítica que auguraba Marx (Einsenstein, 1980: 22).

Finalmente, otras autoras también han criticado las carencias del marxismo clásico. Por ejemplo, Diane Elson (1998) considera que tanto Marx como J.S.Mill, a pesar de reconocer que la producción de la fuerza de trabajo, tanto diaria como intergeneracional, dependía de las unidades familiares, trataron el funcionamiento de las familias como algo que se suponía conocido y cuyo análisis se podía soslayar (Elson, 1998:189). En opinión de la autora institucionalista Ann L. Jennings, el análisis histórico que realizó Engels sobre la familia es inadecuado, y no ayuda a explicar cómo las mujeres después de un largo espacio del tiempo participando en el mercado de trabajo siguen sufriendo de dependencia económica (bajos salarios y negación de muchas profesiones). Por eso, el análisis realizado por estos autores era muy masculino y “ciego al género” al hacer desaparecer el trabajo realizado por las mujeres (Jennings, 1992:121).

### 1.2.2. Principales sesgos de la Escuela Neoclásica respecto al género

Yet if the neoclassical economists end up with no clothes  
they can still maintain their views as dominant,  
speaking from the side of the powerful  
in a capitalist and patriarchal society  
Michelle A. Pujol (1992: 117)

A partir de finales del siglo XIX hasta la actualidad, la teoría neoclásica ha sido la principal teoría económica en Occidente, considerada sinónimo de la ortodoxia económica (Blaug, 1980). Incluso en el periodo en el que el keynesianismo tuvo mayor eco, en los supuestos básicos del comportamiento económico los defensores del neoclasicismo siguieron teniendo influencia en la Academia. Algunos autores toman como base de preocupación de la escuela neoclásica, la definición que Robbins elaboró de ciencia económica, es decir, el análisis de la asignación de recursos escasos entre distintos objetivos que compiten entre sí, es decir, el problema de la elección dentro de la escasez. Sin embargo, no existe unanimidad, ya que hay quien piensa que esta definición es excesivamente amplia para identificarla con la escuela (Woolley, 1993). Los representantes de otras escuelas (marxista, austriaca, post-keynesiana,...), han definido a la escuela neoclásica por las principales hipótesis en las que se basa (individualismo metodológico, tendencia al equilibrio, centralidad del intercambio,...). Y los teóricos de la regulación también han incidido en sus principales principios, haciendo hincapié en el de la racionalidad universal que posee el *homo oeconomicus*; y el concepto de equilibrio que describe la compatibilidad de un conjunto de comportamientos individuales que interactúan con la única intermediación del mercado (Boyer y Saillard, 1995: 9).

Aunque muchas veces identificada como una continuación del pensamiento clásico, especialmente de Adam Smith, considerado a veces como el “padre” de la teoría neoclásica moderna, existen notables diferencias entre los autores clásicos en su conjunto (y a pesar de sus divergencias internas) y los neoclásicos actuales. Las preocupaciones de los pioneros eran más amplias, y tomaban como base de análisis el comportamiento social en su conjunto, en el que incluían las normas institucionales y las diversas esferas que las conformaban, adoptando un enfoque con muchos aspectos “normativos” en su visión de la producción y reproducción de las

sociedades. Además, realizaron unas claras divisiones entre el análisis del mercado y la esfera doméstica (Albelda, 1997:107).

En la década de los años 80 del siglo XX, una vez que las críticas y propuestas de Keynes, realizadas a partir de la década de los 30, quedaron de nuevo marginadas, los principios neoclásicos volverán a emerger con fuerza y se convertirán en la base de la nueva macroeconomía clásica (Boyer y Saillard, 1995: 9), con una especial incidencia en las principales publicaciones, programas docentes y organizaciones económicas occidentales, y en particular de los EEUU (Albelda: 1997:7). En la actualidad, y a pesar de que cada día son más frecuentes las críticas a esta escuela<sup>38</sup>, debemos aceptar que sigue siendo el punto de partida de la mayoría de los análisis económicos, aunque sea para valorarla de forma crítica.

Partimos en este apartado de las valoraciones críticas sobre esta escuela realizadas por varias autoras a lo largo de los últimos años, relativas a tres elementos básicos de la misma. Estas recogen, en nuestra opinión, las principales carencias y errores que esta corriente de pensamiento económico refleja en sus postulados y visión de las actividades económicas que intenta sintetizar en modelos excluyentes e irreales, en la práctica.

A continuación, vamos a sintetizar el punto de vista de Alfred Marshall, ya que este autor fue uno de los más influyentes de esta escuela en su época. Además, la voz del movimiento feminista también resonaba en una sociedad en la que las raíces patriarcales eran muy fuertes en el proceso del capitalismo de la época (Pujol, 92). Momento, por lo tanto, muy interesante para nuestro análisis. Para finalizar este apartado, resumiremos la "Nueva teoría de la familia" popularizada por Gary Becker, en la que intenta analizar el comportamiento de las unidades familiares como productoras de bienes que transforman los bienes intermedios comprados en el mercado, dentro del marco analítico neoclásico.

---

<sup>38</sup> Ver posicionamiento de la teoría de la regulación, entre otras, así como las críticas que colectivos de estudiantes y profesorado de diversas Universidades han comenzado a estructurar en su contra y el surgimiento de movilización y organización alternativa (tanto en Francia como en Inglaterra o Texas existen estos movimientos, fruto de los cuales destacan los manifiestos de Cambridge y Texas, así como la creación del movimiento post-autista).

Respecto a las críticas generales, una corriente de éstas suele destacar el carácter androcéntrico de la base de la estructura teórica neoclásica. Se da por supuesto que los individuos son hombres y que el único punto de vista que se tiene en consideración es el suyo. Las mujeres, por su parte, no son consideradas seres con vida propia, sino económicamente dependientes del hombre cabeza de familia y trabajador en el mercado. Llenan de estereotipos la forma de vida, las relaciones sociales y las motivaciones económicas de las mujeres. “Las mujeres son vistas, generalmente, como esposas y madres, miembros de una familia nuclear que está bajo la tutela del hombre que es el que gana el sueldo; esta familia es vista como una entidad armónica y basada en el consenso”, lo cual refleja de forma inapropiada las realidades económicas que viven las mujeres, llegando a caricaturizarlas (Pujol, 1992: 3-4).

En segundo lugar, se cuestionan los supuestos del carácter exógeno y no modificable de los gustos (preferencias) de los individuos, la imposibilidad de realizar comparaciones entre las utilidades individuales y el hecho de que los actores económicos sean egoístas (tengan utilidades independientes en los mercados). England (1993:37-53) analiza cada uno de estos supuestos de forma argumentada y con gran rigor.

Otro de los elementos cuestionados y reconstruidos por economistas feministas que han profundizado en el concepto de racionalidad, implícito en este paradigma, ha sido la caracterización del individuo económico, que da forma al supuesto básico del comportamiento del homo economicus neoclásico, también denominado hombre económico racional. Su aislamiento del entorno, tanto físico como humano, del que forma inexorablemente parte, es considerado erróneo desde la base, lo cual invalida las conclusiones sobre su comportamiento que se derivan de ella. La base de esa racionalidad es el interés propio y la maximización de utilidad de nuestras acciones por medio de un análisis de coste-beneficio que no tiene en cuenta nuestra interrelación con otras personas en el mercado. Esta simplificación del comportamiento humano repercute directamente en el nivel de valores (o carencia de ellos) del homo

economicus<sup>39</sup>. A diferencia de estos supuestos, las personas somos seres interdependientes, influidos por el contexto social en el que nacemos y vivimos, y manifestamos relaciones emocionales que hacen posible la empatía y los comportamientos cooperativos en nuestras relaciones económicas y sociales.

### 1.2.2.1. Alfred Marshall y la economía como ciencia positiva

*Economics is a study of men as they live and move and think in the ordinary business of life*  
Marshall, (1890, Cap. 2)

Alfred Marshall (1842-1924) fue uno de los fundadores de la teoría neoclásica y uno de los principales impulsores de la economía del bienestar, cuyas aportaciones serían posteriormente desarrolladas por Pigou (Pujol, 1992:121). Marshall consideraba que la economía era una ciencia positiva (economics<sup>40</sup>), no normativa.

En su obra *Principios de Economía*, de 1890, va a describir su visión de la ciencia económica, en la que incluye sus principales características, requisitos y elementos configurativos. En su búsqueda del objeto de esta ciencia, subrayó que a la economía le interesaban las “actividades humanas” que fueran medibles. Esa medición era posible debido a que en las operaciones económicas y en los procesos de decisión se utilizaba dinero (Marshall, 1954: 33, 43). Así, las actividades que se encontraban fuera del mercado no se podían medir con claridad y, por lo tanto, quedaban fuera del espacio económico. Además, en varios apartados de la misma explicará cuál es el papel que en su opinión le corresponde a la mujer para contribuir a la riqueza de la nación. Antes de resumir su simplista y tradicional visión sobre el papel “ideal” que debían desempeñar las mujeres, brevemente recordaremos los principales elementos de su discurso.

---

<sup>39</sup> Para profundizar en este supuesto ver Van Staveren, 2001, una interesante disertación sobre las capacidades éticas de las que carece el hombre económico racional y sobre la importancia de los valores en nuestro comportamiento.

<sup>40</sup> A. Marshall es el primero que dejará de utilizar el concepto “economía política” y denominará a la ciencia económica “economics”, para acercarla a la física o a la química, ya que consideraba que era una ciencia positiva como aquellas.

En la base del modelo marginalista de Marshall se encontraban una serie de supuestos, entre los que destacan la racionalidad del comportamiento económico de los individuos, cuyo objetivo estaba dirigido a la consecución y uso de los bienes materiales necesarios para lograr el bienestar óptimo. En este proceso requerían realizar cálculos marginales. En su modelo, los ingresos y los salarios son determinados por el producto marginal de cada factor de producción. Los mecanismos de mercado aseguran el beneficio económico máximo, así como el bienestar económico máximo. El individuo (*homo economicus*) es la base del análisis económico.

En opinión de Marshall, “en un sentido sólo hay dos agentes productivos, la naturaleza y el hombre. El capital y la organización son resultado del trabajo de los hombres, ayudados por la naturaleza” (Marshall, 1954:120). Entre los factores productivos, el trabajo tiene las propiedades superiores “puesto que crea al capital”, por lo que la fuerza de trabajo de un territorio constituye su activo más importante. Por ello, es fundamental el análisis del “crecimiento de la Humanidad en número, en salud y fuerza, en conocimiento, en habilidad y en riqueza de carácter”. No obstante, la economía como ciencia sólo podía contribuir en este análisis en algunos elementos importantes, y debía tener en cuenta “la participación directa del hombre en la producción y las condiciones que rigen su eficiencia como productor” (Marshall, 1954:120).

Marshall se va a alejar de su propio modelo centrado en las transacciones comerciales y en el mercado, por lo menos, en dos ocasiones (Pujol, 1992:122). En el momento de determinar las unidades de consumo, las decisiones respecto al bienestar o el nivel de ingresos son tomadas por la familia, no por el individuo. Y dentro de la unidad familiar, las motivaciones económicas egoístas de los individuos desaparecen, especialmente en el caso de las transferencias entre generaciones en las civilizaciones más avanzadas. A pesar de que en el mercado el egoísmo es general, en la familia, sin embargo, los padres están dispuestos a sacrificarse para impulsar la educación de sus hijos e hijas.

También va a romper con la tradición del *Laissez-faire*, cuando defiende una mayor participación del Estado en la economía, tanto por medio de leyes de educación (becas,..), industriales (el salario familiar,...), como en materia de sanidad, etc...

(Marshall, 1954:169, 173). Esto no significa, no obstante, que deje toda la responsabilidad en manos del sector público, que deberá compartir los gastos con las familias, sino que su función es complementaria y necesaria para el progreso de las naciones. En su opinión, las decisiones a tomar por los padres son también muy relevantes. Estos deben decidir si los hijos deben recibir educación y de qué tipo debe ser ésta, así como los medios para financiarla. Así, “los que puedan pagarla, podrán obtener una educación (para sus hijos) que desarrolle sus mejores facultades” (Marshall, 1954:177). En este sentido, las costumbres y actitudes positivas de los padres se deben configurar dentro de la sociedad.

Esto lo va a manifestar claramente en el IV libro de *Los Principios de Economía* dedicado los agentes de producción, lugar donde desarrolla su teoría del “capital humano”. Su objetivo es dar una serie de recomendaciones para que aumente el nivel de productividad de la población trabajadora. El elemento fundamental de su propuesta se centrará en la educación. El objetivo de la educación que había que dar a los chicos era prepararles para realizar el trabajo industrial. En el caso de las chicas, sin embargo, estas inversiones en educación tenían como objetivo que se convirtieran en buenas madres y amas de casa, por lo que su aprendizaje se debía centrar en las áreas de la salud, alimentación y economía doméstica, para gestionar mejor el presupuesto doméstico, el hogar y la familia. Su misión era cuidar a los demás, por lo que eso era lo que tenían que aprender.

En este sentido, subraya la importancia de que el ambiente en el que viven los trabajadores y sus hijos sea sano y les permita desarrollar habilidades, así como la importancia de la influencia de las madres en la primera infancia y en la educación de los hijos (Marshall, 1954:169, 177). Así, Marshall se posiciona en contra del empleo de las mujeres casadas y responsabiliza a las que trabajan fuera del hogar de la alta mortalidad infantil existente en “los lugares donde hay muchas madres que descuidan sus deberes familiares con objeto de ganarse un jornal (Marshall, 1954: 169). El empleo va en contra de la capacidad de reproducción de las mujeres, especialmente si es una actividad no femenina, y vincula la degradación de las clases trabajadoras con la cantidad de trabajo bruto que haya sido realizado por las mujeres.

Marshall se posicionará, de forma pública, en contra del aumento de los sueldos de las mujeres respecto a los de los hombres, una tendencia existente en su época. Argumentará que era “un perjuicio en cuanto las induce a olvidar el deber que tienen de formar un verdadero hogar y de invertir sus esfuerzos en el capital personal que representa el carácter y las aptitudes de sus hijos” (Marshall, 1954:563).

El cuidado de la madre hacia sus hijos es un elemento fundamental en la producción del capital humano que demanda la industria moderna. Sin embargo, en su postura ante el papel concreto de las mujeres en la inversión en capital humano, Marshall es ambiguo. Por una parte, defiende que las mujeres deben invertir su esfuerzo en el capital humano de sus descendientes, y que una parte importante del capital invertido en las personas es consecuencia del cuidado y atención de las madres. Sin embargo, cuando compara el capital humano y el capital físico se olvida de esa percepción anterior. Al no recibir ingresos, la madre parece no formar parte de la inversión en formación del hijo, siendo el capitalista el que mayor provecho saca de esta formación. Para las mujeres, como hemos visto previamente, el único beneficio es la virtud y la abnegación. En consecuencia, Marshall no trata a las mujeres como agentes económicos, a pesar de que éstas deben ser las administradoras de un presupuesto limitado para gestionar los gastos domésticos.

Las propuestas que realiza en torno a la pobreza, a la necesidad de alimentación adecuada y descanso, así como de educación siempre se enmarcan en su estrategia de aumento de la productividad del trabajo. Por ejemplo, reconocerá que el descanso es fundamental para el crecimiento de población fuerte, mientras “el exceso de trabajo.....disminuye la vitalidad.....obstaculizando la fecundidad” (Marshall, 1954:168)

Esto refleja que Marshall tenía los valores burgueses de la sociedad victoriana (Pujol, 1992:134), a pesar de que en el inicio de su principal obra, *The Principles*, critica que algunos que “se calificaban a sí mismos como economistas...hallaron muy conveniente basarse en la economía política para defender los privilegios de clase” (1954: 40). A continuación, sin embargo, aplicará los valores que consideraba adecuados para las mujeres de las clases media y alta a las mujeres de la clase trabajadora. Así defiende un sistema en el que las mujeres debían dedicar su tiempo y esfuerzo a contribuir a la

formación de capital humano de los hombres trabajadores con los que viven y a los que alimentan, cuidan y les enseñan los valores éticos necesarios para su posterior paso al mercado de trabajo. Todo ello sin reivindicar un salario ni un reconocimiento, más allá del que le otorguen su marido y su descendencia.

A pesar de que Marshall quiso medirlo todo, no propuso un sistema para medir el valor de la aportación que las amas de casa hacían a la sociedad industrial, ni para impulsar el desarrollo de las habilidades necesarias por parte de las mujeres. En opinión de Marshall, la virtud era suficiente pago para las mujeres cuando sabían que estaban cumpliendo bien sus obligaciones, en palabras de Pujol (1992:128).

En 1896, Marshall expresó que de forma creciente había llegado a la conclusión de que no había nada útil que se pudiera extraer del intelecto de las mujeres, de acuerdo al testimonio que realizará un Keynes sorprendido, dado el elevado nivel intelectual que tenía Mary Paley Marshall, su esposa<sup>41</sup>. Esta cooperaba en su trabajo, le aconsejaba y le ayudaba de tal manera, que en opinión de Keynes, el trabajo de Marshall no hubiera conseguido el nivel que tuvo si no hubiera sido por la inteligencia, comprensión y devoción de su esposa (Keynes, 1944: 268, 276<sup>42</sup>).

Para conseguir un comportamiento social adecuado por parte de las mujeres, la única recomendación que realizará Marshall consiste en aplicarles incentivos monetarios negativos. Es decir, para que las mujeres se quedaran en casa, debían ser desanimadas en la búsqueda de empleo, por lo que se las debía pagar una cantidad inferior de salario por el empleo que realizasen. De este modo, se manifestó en contra de lo que expresan las curvas de oferta y demanda de trabajo, ya que si los salarios son más bajos la demanda de trabajo tiende a aumentar (Pujol, 1992:128). Para él, sin embargo, el salario mínimo de la mujer debía ser inferior al del hombre como incentivo

---

<sup>41</sup>Mary Paley Marshall, esposa de Alfred Marshall, se encontraba entre las primeras mujeres que habían estudiado en Cambridge, y una vez casada, fue profesora de economía tanto en Oxford como en Cambridge. Escribió junto a Marshall el libro *The economics of industry* (1879), que le habían solicitado previamente, y que una vez agotado Marshall se negaría a que fuera reeditado, a pesar de que Keynes opinaba que era un libro muy bueno. El padre de Keynes manifestó que había algo "poco generoso" (egoísta) en esa postura. (Pujol, 1992: 141).

<sup>42</sup> Keynes, John Maynard (1944): "Obituary, Mary Paley Marshall", *Economic Journal*, 54 (junio-Sept.) Pág. 268-84. (citado por Pujol, 1992: 140-141).

a quedarse en casa. Asimismo, se manifestará a favor de las leyes (*Factory act*) que restringían la participación de las mujeres en el mercado de trabajo.

En el libro *The economics of industry*, sin embargo, el matrimonio Marshall consideraba que la razón de los salarios inferiores de las mujeres se encontraba en las costumbres, no en el inferior valor de su trabajo, así como en los límites que ejercía el trabajo doméstico sobre el trabajo en la fábrica, lo cual influía en no considerarla una trabajadora estable y condicionaba la opinión social así como el valor de su trabajo (Pujol, 1992:129).

En opinión de Marshall, la familia nuclear basada en la división del trabajo en función del sexo es la base económica y la unidad de reproducción más eficiente de la sociedad capitalista (Pujol, 1992:131). La aportación más importante de las mujeres en esta sociedad capitalista, por lo tanto, es ser madre y ama de casa, y aunque reconoce la gran habilidad que deben tener para satisfacer las necesidades familiares con un presupuesto reducido, no se plantea considerar estas actividades como productivas, ni valorar su aportación al sistema en su conjunto.

En su definición del trabajo productivo, solo incluye aquellas actividades “cuyo móvil principal es el deseo de obtener alguna ventaja material, la cual, en el estado actual del mundo, aparece, generalmente, en la forma de ganancia de cierta cantidad de dinero” (Marshall, 1954:121), que incluye “todas las cosas necesarias para cubrir necesidades que deben ser satisfechas para la existencia y eficiencia”, aunque deja fuera toda una batería de actividades que no valora como importantes. A diferencia de Smith, en opinión de Marshall los trabajos domésticos son productivos, siempre que se puedan valorar “como el pago realizado en dinero o en especie”. De este modo, podrían incluirse en los ingresos nacionales. Otros servicios, se recogerían aparte (uno a uno) para incluirlos y ser valorados. Sin embargo, esta parte de sus propuestas serían olvidadas rápidamente por sus seguidores.

Los autores de la escuela marginalista, posteriormente denominada neoclásica defenderán los postulados establecidos por Marshall, entre los que destaca Arthur Cecil Pigou. Este seguirá defendiendo su punto de vista, y cuando define la renta

nacional considera que hay que tener en cuenta “el valor de la producción de todos los bienes y servicios que pueden ser relacionados directa o indirectamente con la medida del dinero”. En este sentido, incluyó “todo lo que la gente puede comprar con los ingresos monetarios, más los servicios que un hombre consigue en su casa” (1978:32; mencionado por Jefferson y King, 2001:74). Por lo tanto, tal como él lo expresaría en lo que será denominada la paradoja de Pigou, si una ama de llaves se casa con el dueño de la casa, la renta nacional disminuiría. En consecuencia, y aun siendo consciente de su presencia, los trabajos domésticos no remunerados quedarán totalmente al margen de la economía.

En esa época, y aunque el pensamiento que nos ha llegado ha sido principalmente el de los autores mencionados y otros contemporáneos suyos que pensaban más o menos lo mismo sobre esta división de tareas y de espacios, también había respuestas críticas ante estas posiciones. Por ejemplo, Charlotte Perkins Gilman analizó las consecuencias económicas de los trabajos no remunerados, entre los que destacó la pérdida de productividad y la aparición de externalidades, así como la posibilidad de valorar el producto de los trabajos domésticos por medio del cálculo de su coste de oportunidad. Como hicieron J.S.Mill y Harriet Taylor, Perkins reivindicó que las mujeres debían tener posibilidades de empleo, lo cual contribuiría al aumento de la eficiencia del sistema y la productividad, ya que esas oportunidades se transformarían en mayor capacidad de compra de bienes en el mercado para aprovisionar su hogar. De todos modos, una vez más, como sucedió en la mayoría de los casos, estas aportaciones y esfuerzos por incluir estas actividades en la esfera productiva tuvieron muy poca influencia en la academia y quedaron muy marginadas (Jefferson y King: 2001:74).

Posteriormente, a principios del siglo XX, ha habido economistas que han intentado estimar la renta nacional aceptando el carácter productivo de los trabajos domésticos, ya que su exclusión limitaba fuertemente el alcance del análisis económico<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> Los autores Jefferson y King (2001:75) destacan los siguientes: en Suecia, por ej. Erik Lindahl, Einar Dahlgren y Karin Kock; en el Reino Unido, Colin Clark, y en los EEUU, especialmente, Wesley Mitchell y Simon Kuznets. Hoy en día, se han dado pasos importantes en la valoración de la producción de los trabajos domésticos, y existen varios métodos de cálculo que han sido desarrollados en las últimas décadas (ver Larrañaga: 2002: 74-97).

### 1.2.2.2. Gary Becker y la familia productiva neoclásica

La visión sesgada e irreal del papel de las mujeres en la economía se manifiesta con nitidez cuando el modelo neoclásico se ha intentado aplicar a las unidades de convivencia<sup>44</sup> (familias o unidades domésticas, de aquí en adelante), por medio de la *Nueva Economía de la Familia* (“*the new household economics*”). El autor más conocido de esta propuesta es Gary Becker, a partir de su artículo “A theory of the allocation of time” (1965), considerado pionero dentro de la teoría neoclásica en el intento de incluir la producción doméstica en el análisis económico. Previamente, en la década de los 30, otras autoras habían estado trabajando en esta temática. Es notable, en este sentido, el análisis realizado por Hazel Kyrk (1925- 1957) en la Universidad de Chicago, junto a Margaret Gilpin Reid, su alumna y posteriormente profesora en Iowa State College, y su colega Elizabeth Hoyt en Iowa State College. Estas profesoras eran las únicas mujeres economistas en sus universidades e impartían docencia sobre “consumption economics” (análisis económico del consumo). En la década de los 30 y 40, esa asignatura no era fácilmente adaptable a los departamentos de economía de las facultades estadounidenses. No obstante, estas economistas destacaron la importancia de la producción doméstica en el bienestar de las personas y analizaron un conjunto de actividades, entre las que incluyeron el auto-aprovisionamiento, para medir el nivel de vida. Al analizar la producción doméstica y el consumo resaltaron la importancia del tiempo, y analizaron en profundidad los vínculos existentes entre los bienes comprados en el mercado y las actividades domésticas (bienes y servicios realizados para su consumo), lo que constituyó una investigación realmente pionera en EEUU.

Estas economistas se consideraban parte de la escuela neoclásica, y Margaret Reid hizo una gran aportación a esta escuela, al trabajar la definición de producción doméstica (hoy en día, aún vigente), entre otras. Las tres autoras defendieron la participación del sector público para hacer frente a los fallos de mercado relacionados con la educación de los consumidores/as, la necesidad de normas del gobierno en este campo etc. Su trabajo fue importante en la constitución de la *Teoría de la Economía del*

---

<sup>44</sup> En inglés, se habla normalmente de “household”, concepto más amplio que el de familia, ya que incluye relaciones de convivencia diversas. No obstante, en el desarrollo de esta teoría, la referencia básica parece situarse en la unidad familiar tradicional, compuesta por una pareja heterosexual con criaturas.

*Consumo*, que en las siguientes décadas viviría un gran desarrollo y una época de auge<sup>45</sup>. Sin embargo, a medida que se fue desarrollando esta teoría a partir de sus ideas, sus nombres no fueron apenas mencionados por sus sucesores (Jefferson y King, 2001: 77-81).

Así, será especialmente el trabajo de Becker el que tendrá mayor influencia en la escuela neoclásica a la hora de analizar el papel de la producción doméstica en la economía<sup>46</sup>. Becker, en el mencionado artículo manifiesta que “En años recientes, los economistas reconocen de forma creciente que la unidad doméstica es realmente una “pequeña empresa”. Combina los bienes de capital, las materias primas y el trabajo para limpiar, alimentar, procrear y así producir bienes útiles. Sin duda, la razón fundamental para la separación tradicional es que las empresas ejercen control sobre el tiempo de trabajo a cambio de los bienes de mercado, mientras que las unidades domésticas ejercen un control “discrecional” sobre los bienes de mercado y el tiempo de consumo a medida que crean su propia utilidad” (Becker, 1965: 496, citado por Jefferson y King 2001).

Por lo tanto, a partir de este momento el tiempo no se va a poder repartir sólo entre “el trabajo” y “el ocio”, donde “el ocio” se define como el tiempo utilizado sin realizar trabajo remunerado, sino que van a ser incluidas una serie de actividades, consumidoras de tiempo y bienes de mercado, cuyo objeto es la producción de artículos de consumo. Esos bienes entran a formar parte directamente de las funciones de utilidad de las familias. En esta interpretación, por lo tanto, las unidades domésticas son tanto unidades productoras como maximizadoras de utilidad. Es decir, las familias combinan el tiempo y los bienes de mercado, por medio de sus funciones de producción, para producir bienes, los cuales son elegidos para maximizar sus funciones de utilidad (Becker, 1965: 495; citado por Jefferson y King 2001).

---

<sup>45</sup> En ese proceso, tuvo también repercusión la aportación realizada por Theodore Schultz al destacar la importancia del “capital humano” y dentro del mismo el papel de la producción doméstica.

<sup>46</sup> Estos análisis, en sus inicios, intentaban explicar lo que los neoclásicos consideraban la paradoja del incremento de las tasas de participación de las mujeres casadas en la población activa en un contexto de incremento de la renta real (Gardiner, 1999: 78).

Becker, en su modelo, no indaga en las relaciones intrafamiliares, sino que toma a la familia como una unidad con un único agente representante de la misma, el “cabeza de familia”. Este recoge los intereses de todos los miembros a través de una única función de utilidad conjunta de todos ellos. Esta función de utilidad deberá incluir, por lo tanto, las preferencias de todas las personas que forman la unidad familiar. Este “padre de familia” o “dictador benevolente” como también le denominará metafóricamente Becker (1981:192), a diferencia de su comportamiento egoísta en el mercado, en casa se convertirá en una persona altruista y receptiva, capaz de recoger en una única función de utilidad las preferencias de toda la unidad familiar. Se da por supuesto, por lo tanto, que es el que controla los recursos a distribuir dentro de la familia. Por ello, Becker se refiere al altruista cabeza de familia en masculino y a las personas beneficiarias (mujeres y criaturas) en femenino. Aunque intenta justificarlo, no parece que esta diferenciación sea arbitraria (England, 1993:47).

Al no desagregar a la familia no analiza el comportamiento económico intra-familiar. Esto constituye un fuerte sesgo y un problema al no permitir profundizar en la realidad existente dentro de los hogares, donde se suelen producir relaciones asimétricas entre sus miembros. Estas relaciones jerárquicas de poder suelen generar potenciales conflictos, dada la diferente situación y roles asignados a mujeres y hombres dentro de la misma. A. Sen (1990) considerará la unidad familiar como un lugar de “conflicto cooperativo”. Las economistas feministas sostendrán que estas carencias son una gran deficiencia de este modelo (England, 1993; Kabeer, 1994; Folbre, 1994, Bergman, 1995; Nelson, 1996; Albelda, 1997; Himmelweit, 1998; Kuiper, 2001). Entre las principales razones que mencionan estas autoras destacaremos brevemente las siguientes. El cabeza de familia no tiene por qué representar de forma igualitaria los intereses de todos los miembros de la familia, incluso aunque se asuma su carácter altruista. Sus propias preferencias seguramente influirán en su percepción de los intereses del resto. Su posición también condicionará las tareas que desempeñe dentro de casa, y en especial aquellas que probablemente no realice (trabajos de cuidados, hacer frente a las necesidades cotidianas,...), ya que se supone también que es el que tiene un empleo y que existe una división de tareas en función del sexo (Becker dará importancia a la biología en la mismas, 1981: 21-23).

Por ello, el tratamiento que realiza Becker de la familia y del matrimonio se asemeja más a una justificación del status económico desigual de las mujeres que a una explicación de las causas del mismo, e ignora los efectos de las diferencias de poder dentro de las familias, “sin tener en cuenta los potenciales efectos dañinos que puede tener sobre las mujeres ese exagerado altruismo masculino” (England, 1993:47).

Además de androcéntrica, esta teoría ha sido considerada clasista y racista. La teoría del gusto por la discriminación de Becker analiza el impacto de la discriminación en los empresarios hombres y blancos, no sobre la población trabajadora que además, en muchos casos, es mujer o de color. Según Becker, las políticas gubernamentales pueden aumentar la equidad, pero a costa de la eficiencia (Woolley, 1993: 488). Algunos autores dirán incluso que disminuir el grado de discriminación de las mujeres o de la población de color, en general, reduciría el bienestar “general” (Edgeworth, 1922, 1923; Pigou, 1952; Killingsworth, 1985, citados en Pujol, 1992: 4).

Por otra parte, en la década de los 70, fueron aumentando los estudios formales sobre las decisiones tomadas en las unidades domésticas (tener descendencia, invertir en capital humano, y la asignación del tiempo tanto en las actividades domésticas como en los trabajos remunerados). En esa época, se estaban produciendo cambios sociales y cada vez más mujeres casadas entraban en el mercado de trabajo. Esta fue una de las razones principales, según Susan Himmelweit (1995) para realizar más comparaciones entre los trabajos remunerados y los no remunerados, tal como recogía el trabajo de Jacob Mincer de 1962.

Además, fue quedando en evidencia que las cuentas nacionales convencionales miden el producto del sector público y del sector privado, pero excluyen el del sector doméstico. En principio, el producto del sector doméstico puede ser cuantificado imputando precios al output, pero este procedimiento es probable que subvalore el output realizado, debido a que éste es un sector intensivo en mano de obra femenina, en una economía en la que existe una discriminación de mercado contra las mujeres, que rebaja los salarios de éstas y los precios de los bienes que éstas producen. Medir el output del sector doméstico en términos monetarios no implica un apoyo para la salarización del trabajo doméstico (Elson, 1998: 202).

La crítica desde el feminismo a la teoría neoclásica tuvo su origen en el interés por mejorar la condición económica de las mujeres (Strober, 1994:143) y ha llegado a cuestionarse una gran parte de los conceptos básicos de la teoría neoclásica, sus principales supuestos, los métodos de análisis y las recomendaciones políticas (Ferber y Nelson, 1993). Esta reconceptualización feminista intenta no sólo beneficiar a las mujeres, sino también a las criaturas, los hombres, y a la sociedad en su conjunto (Strober, 2003:137).

A pesar de que un gran número de economistas feministas que han revisado la teoría neoclásica es muy crítica con ella, por los defectos detectados que hemos intentado resumir en este apartado, el pensamiento neoclásico atrae al menos a una de las ramas del feminismo: el feminismo liberal. La autora Randy Albelda dirá incluso que ambas son totalmente consistentes (1997:126), a pesar de que la metodología positivista que utiliza la teoría neoclásica en el fondo defiende que las “economistas feministas nunca serán economistas “reales”, ni podrán desarrollar investigaciones válidas, puesto que no son objetivas” (Albelda, 1997:121). Estas feministas defienden que se puede y debe operar dentro del marco neoclásico, algo que Sandra Harding denomina la aplicación de “empiricismo feminista”, al constituir un intento de completar el análisis incluyendo a las mujeres, pero manteniendo intactos los principios y el método explicativo (Albelda, 1997:126; Harding, 1991).

### **1.2.3. La escuela institucionalista desde una perspectiva feminista**

“Recognition of historical time matters, not only because it forces an acknowledgement of uncertainty, but also because history’s legacy to the present is a set of institutions which structure our perceptions and hence influence our behaviour with respect to that uncertain future”

Shaun Hargreaves Heap (1986-7, 276)

“The ownership of women begins in the lower barbarian stages of culture, apparently with the seizure of female captives.(...) From the ownership of women the concept of *ownership extends itself to include the products of their industry*, and so there arises the ownership of things as well as persons.”

Thorstein Veblen ([1899] 1947) (cursiva añadida)

Esta escuela de pensamiento surge a finales del siglo XIX en los Estados Unidos de América (EEUU) con las contribuciones de Thorstein Veblen (1857-1929) y John R. Commons (1862-1945), principalmente, en una época de grandes transformaciones y cambios en las estructuras socio-económicas y científicas de Norte América<sup>47</sup>.

### 1.2.3.1. Thorstein Veblen: un precursor feminista

Desde un principio, Thorstein Veblen (1857-1929) mostró una gran preocupación por la situación social de las mujeres, por lo que ha sido considerado por sus colegas un “feminista de primer orden”. Este interés constituyó una de las bases de su posterior crítica económica y social de la civilización de los negocios (Dugger, 1994:3). En sus escritos, especialmente en los iniciales<sup>48</sup>, toma en consideración la problemática específica de las mujeres y establece lo que ha venido a ser conocido como la dicotomía “vebleniana”. En su opinión, las actividades realizadas en sociedad pueden ser divididas en dos grupos. Por una parte, la “explotación personal masculina” (male personal exploit), centrada en la propiedad, la captura de personas esclavas y siervas y la exhibición o demostración de estatus; y, por otra parte, la industria femenina (female industry), cuyo objetivo es la producción de artículos útiles, el cuidado de las criaturas y de las personas enfermas, y las artes y oficios. Así, definirá el empleo masculino como “pecuniario” y el femenino como “industrial” (Dugger, 1994:3-4).

En su análisis del proceso de surgimiento de las clases sociales, también se percibe su nivel de conciencia sobre el papel desempeñado por las mujeres en el mismo. En su opinión, “el comienzo de la propiedad, en su primera fase, (estuvo) constituido por la propiedad de las mujeres”. Desde ese punto de partida de las fuerzas de subordinación, analizó la evolución del papel de las esposas en la clase ociosa, y la relación que éstas tenían como siervas de sus maridos (los “masters”/dueños). En relación con los servicios personales que el dueño requiere, Veblen considerará, a

---

<sup>47</sup> La comercialización de la agricultura americana, el crecimiento de los grandes negocios, y el incremento de los sindicatos obreros, que fueron parte de la industrialización americana (Mayhew, 1987, citado en Mayhew, 1999).

<sup>48</sup> Los cuatro artículos mencionados por Dugger (1994) son “The economic theory of woman's dress” (1894), “The instinct of workmanship and the irksomeness of labor” (1898), “The beginning of ownership” (1898), y “The Barbarian Status of Women” (1899). Otros autores y autoras mencionan también *The Theory of the Leisure class* (Jennings, 1993; Peterson, 1994) y *Essays in our changing order* (1934).

diferencia de los escritores clásicos, que los servicios realizados por “la señora o por la servidumbre doméstica son frecuentemente lo suficientemente duros como para conducir a la eficiencia o confort físico del dueño o del resto de la casa, por lo que deben ser considerados como trabajo productivo”<sup>49</sup> ([1899]1947:252). Esta perspectiva resulta interesante, puesto que rompe con el punto de vista tradicional que considera los trabajos incluidos dentro de las tareas domésticas como no productivos. Veblen analiza, asimismo, la situación de las esposas de la clase ociosa en su época, y observa que a finales del siglo XIX en los EEUU, “la esposa es un miembro en pie de ostensible igualdad”.

De este modo, demostrará ser consciente desde el principio de la clara división del trabajo en función del género existente en su sociedad. No obstante, a pesar de la gran influencia que ejerció sobre sus seguidores/as, la mayor parte no enfatizará esta perspectiva, aunque muchos de los conceptos básicos que utiliza esta escuela, como veremos a continuación, tienen muchos puntos en común con la Economía Feminista (EF).

Desde el institucionalismo se defiende un concepto amplio de la economía, al considerarla como la organización social para el aprovisionamiento de la sociedad. “El aprovisionamiento es el proceso que intenta asegurar niveles culturalmente apropiados de alimento, cobijo, vestido y cuidados” (Mayhew, 1999: 479-480). Este punto de partida muestra muchas similitudes con la definición de la economía dada por algunas economistas feministas (Nelson, 1993, 1996; Folbre, 1994; Power, 2004, entre otras). Por ejemplo, Julie Nelson sugiere que la ciencia económica “debería tratar sobre la forma en que nosotros/as (la humanidad) organizamos el aprovisionamiento de nuestra subsistencia...El avituallamiento económico y el sostenimiento de la vida se convierten en el centro de estudio, sea éste realizado a través del mercado, de la unidad convivencial o la acción gubernamental, o consista en un intercambio simétrico, en la coacción, o en el regalo o donación” (Nelson, 1996:36). En el mismo sentido, Marilyn Power sugiere definir “la ciencia económica como el estudio del aprovisionamiento

---

<sup>49</sup> Este trabajo obviamente excluía, desde el punto de vista de Veblen, todos los cuidados o tareas domésticas de carácter ceremonial, puesto que las considerará ocio o ocio “vicario”, en función de quién las realice.

social, para enfatizar que en sus raíces la actividad económica implica las formas en las que la gente se organiza colectivamente a sí misma para ganarse la vida“ (Power, 2004: 6). Por lo tanto, la forma en la que la escuela institucionalista enmarca la economía parece ser un buen punto de partida para introducir la perspectiva de género en los análisis de la vida económica, debido a que muchas de las tareas desarrolladas en el aprovisionamiento social (trabajos domésticos, de cuidados,..) han sido desempeñados hasta la actualidad mayoritariamente por mujeres, y han sido ignoradas.

Una de las principales contribuciones de esta escuela a la ciencia económica ha sido el papel que le han otorgado a las instituciones en el proceso de evolución de las actividades económicas en la sociedad. Según Veblen, las instituciones están formadas por “hábitos de pensamiento establecidos y comunes a la generalidad de los hombres”<sup>50</sup> (Veblen, 1919:239, citado por Hodgson, 1989:106), que evolucionan a lo largo del tiempo. En otras palabras, las instituciones son “normas culturales compartidas que evolucionan en adaptaciones no teleológicas a nuevas circunstancias y experiencias” (Neale, 1987, citado por Mayhew, 1999:479), es decir, que su adaptación a nuevas situaciones no persigue una finalidad concreta. En este análisis, la influencia de otras ciencias sociales, en particular de la antropología y la sociología, es también destacable, y comparte con ellas un concepto que será central en sus propuestas: “la cultura”. “La cultura puede ser definida como un sistema de interpretación simbólica que une el pensamiento y la acción humana” (Jennings, 1993:113). En ese sentido, las pautas de comportamiento (las instituciones) de una sociedad son culturalmente específicas y compartidas por la comunidad en la que se han desarrollado históricamente.

Un importante factor cultural de la evolución social es el proceso de adquisición de conocimiento<sup>51</sup>, el cual ha sido también analizado desde el principio por esta escuela, ya que Veblen consideró el caso de la inicial, y tardía, entrada de las mujeres a las universidades en los EEUU como un indicador de los cambios de actitud de su época,

---

<sup>50</sup> “Settled habits of thought common to the generality of men”

<sup>51</sup> Relacionado con el proceso de aprendizaje subraya que “el aprendizaje y la acumulación de “capital humano” es un proceso social, no individual” (Mayhew, 1999: 482).

especialmente impulsados por “la perspectiva prosaica, industrial y moderna”. En su explicación, también incluye los sentimientos de resistencia contra esta tendencia existentes en su sociedad que define como “el sentido del valor de clase, es decir, del status, de la diferenciación honorífica de los sexos en función de una distinción entre la dignidad intelectual superior e inferior, que sobrevive de forma vigorosa en estas corporaciones de la aristocracia del aprendizaje” (Veblen, 1947: 275). En esa época, esas clases sociales creían que las mujeres debían adquirir un conocimiento circunscrito a una mejor realización del servicio doméstico, debido a que “el conocimiento es sentido como algo no-femenino” (Veblen, 1947: 275-276). En este apartado también existe un claro punto de conexión con las economistas feministas relativo a la forma en la que la ciencia ha sido construida. Esto abre las puertas a la investigación conjunta de las diferentes formas en las que las mujeres y los hombres han sido desmotivadas/motivados para acceder al conocimiento y a la ciencia; tema analizado por Harding en profundidad (Harding, 1991). Nelson, como otras autoras feministas, también defiende que “la ciencia ha sido socialmente construida para conformar una particular imagen de la masculinidad” (Nelson, 1996:24).

Las creencias y hábitos de pensamiento jerárquicos entre la superioridad de lo masculino y la inferioridad de lo femenino, tan enraizados en los valores defendidos por las clases altas, también coinciden con el significado dado al género, concepto básico en la economía feminista, como hemos podido ver en el capítulo introductorio de esta investigación.

Una vez establecidos, esos hábitos de pensamiento tienden a estabilizarse y a perdurar en el tiempo. La explicación dada por esta escuela es que, de ese modo, las personas consiguen hacer frente a las dificultades que se presentan en la vida. “Los hábitos, las rutinas y las costumbres son las normas que (las personas) utilizan para tomar decisiones. La gente tiende a seguir esas normas porque ven cómo el resto de la población lo hace y porque permiten, de un modo simple, hacer frente a la incertidumbre y la complejidad de la vida cotidiana” (Hodgson, 1989). Por consiguiente,

las normas institucionales proveen estabilidad en un mundo incierto<sup>52</sup>. Así, “las instituciones y las rutinas no actúan como meras rigideces o restricciones, sino que permiten tomar decisiones y actuar, al proporcionar información más o menos fidedigna respecto a las probables acciones del resto”. De este modo, “en un mundo altamente complejo, y a pesar de la incertidumbre, un comportamiento regular y predecible es posible (Hodgson, 1989:109).

El comportamiento de la gente, por lo tanto, es predecible, aunque no inmutable. Esto genera cambios en las instituciones a lo largo del tiempo, puesto que están construidas socialmente. Sin embargo, su evolución no configura un movimiento lineal, y las reformas son normalmente inevitables, siendo “razonable una amplia participación de los grupos afectados” (Mayhew, 1999: 483). Veblen defendía que “la situación actual da forma a las instituciones del futuro a través de un proceso selectivo y coercitivo, al actuar sobre la visión habitual de los hombres sobre las cosas, y de ese modo alteran o fortifican un punto de vista o una actitud mental que proviene del pasado” (Veblen, 1899).

Este énfasis en el cambio y la evolución, con sus inevitables relaciones de poder y conflictos, da paso al papel del Estado para influenciar los hábitos de pensamiento y normas de la comunidad, papel que será analizado en el siguiente capítulo de esta investigación.

En suma, como hemos descrito brevemente, existen muchos conceptos básicos del institucionalismo americano que pueden ser utilizados para comprender de forma más adecuada las raíces de la opresión de las mujeres en nuestras sociedades. Comparten, así, con la Economía Feminista el concepto de economía, el análisis de los procesos de construcción de las normas y rutinas sociales, la importancia del tiempo histórico y de las relaciones de poder a la hora de analizar el comportamiento social e individual de la gente. Estos procesos han dado forma a lo largo del tiempo a las diferentes características de las relaciones de género que influenciarán la forma en la

---

<sup>52</sup> El comportamiento estabilizado y convertido en rutina establece y reproduce un conjunto de normas “fijadas por el hábito, la costumbre, la aceptación social apoyada tácita o legalmente, o la conformidad” (Kornai, 1982:79, citado por Hodgson, 1989:109).

que las mujeres y los hombres toman parte en las actividades económicas, el valor dado a las mismas, así como a la interacción que los gobiernos tienen con las mujeres y los hombres de esas sociedades. Jennings también remarcará la existencia de puntos de encuentro en las bases de la teoría económica institucional y la perspectiva económica feminista (Jennings, 1993: 111).

Por otra parte, la interdisciplinalidad es también utilizada por las economistas feministas como un instrumento que ayuda a comprender mejor el comportamiento de la gente y sus reacciones dentro de un entorno social.

En general, sin embargo, aunque Veblen mostró bastante interés por el status de las mujeres, los institucionalistas que le siguieron no se mostraron especialmente preocupados por el mismo, por lo que no le dieron continuidad. Así, “durante décadas añadieron pocas reflexiones feministas, a pesar de los cambios producidos en las relaciones sociales y en sus interpretaciones teóricas” (Jennings, 1993:113). Además, el institucionalismo sufrió un fuerte declive a partir de la crisis del 29, puesto que no fue capaz de dar una respuesta al gran crash financiero y económico que sacudió la economía mundial, y el consiguiente elevado desempleo, que tuvo lugar principalmente en Occidente. El keynesianismo aportó soluciones a los problemas que surgieron, por lo que fue adoptado por muchos institucionalistas (Hodgson: 1999: 81).

En la actualidad, sin embargo, existen institucionalistas conscientes de la importancia de incluir las relaciones de género y el feminismo dentro del análisis económico. Podemos así mencionar un renovado interés por esta materia durante la década de los 90, en particular desde la perspectiva del institucionalismo radical. Este enfoque defiende un proceso participativo y democrático de cambio institucional en las sociedades (Dugger y Waller, Jr. 1992), “para poder solucionar los problemas socio-económicos actuales” en palabras de Janice Peterson (1994:x). En la obra que Peterson y Brown editaron en 1994 titulada *The economic status of women under capitalism*, junto con otros autores/as, intentaron “mostrar que la perspectiva institucionalista puede proporcionar la base para una teoría económica más feminista”. En ese sentido, los procesos participativos son considerados como una necesidad a la hora de establecer políticas económicas sensibles al género por parte de los Estados y

el resto de administraciones públicas, así como en los procesos de gobernanza (“governance”) en el sector privado. Esta necesidad es también subrayada por la EF (Bakker, 2002), puesto que se considera que así las mujeres tendrán voz para dar forma a las políticas de acuerdo a sus necesidades y prioridades. Esta preocupación es también compartida en la mayoría de las propuestas relativas a los Presupuestos sensibles al Género (por ejemplo, Budlender et al. 2002a, 2002b, 2003; 2005), que desarrollaremos más adelante.

En opinión de Jennings, “desde la perspectiva del institucionalismo feminista, la solución al “*economicismo*” es una reconexión cultural del hogar, el lugar de trabajo remunerado, y la política que reconozca los aspectos reproductivos, productivos y políticos de la mayoría de las actividades humanas en todos los ámbitos institucionales y en todos los entornos sociales” (Jennings, 1993). Esto exige visibilizar las interconexiones entre las tres esferas de acción con objeto de poder actuar de forma consciente en la resolución de los problemas socio-económicos que las mujeres, en general, deben encarar, prestando especial atención a las mujeres con menos recursos, ya que la distribución de la riqueza es también una gran preocupación para el institucionalismo radical.

Asimismo, siguiendo a Veblen, el institucionalismo radical destaca la importancia de la cultura en la configuración y evolución de las sociedades y de sus comportamientos. Al estar, además, muy involucrado en la identificación y mejora de los problemas sociales, el análisis histórico de los procesos culturales va a ser fundamental para esta escuela a la hora de expresar las estrategias institucionalistas para avanzar en su resolución (Jennings, 1992:117). En este contexto, William Waller y Ann L. Jennings (1990:620) consideran que la perspectiva feminista tiene muchos puntos de encuentro con una gran parte de los postulados institucionalistas, especialmente a nivel epistemológico, por lo que ambos análisis son muy compatibles.

En este contexto, William Waller destaca que una persona institucionalista seria debe “volver, absorber e integrar la economía feminista en su marco analítico si quiere triunfar (en sus análisis)”, dado que los problemas más acuciantes en la cultura americana actual tienen género y componentes raciales. Considera, por lo tanto, que

junto al análisis de la raza y de otras categorías construidas culturalmente, “el feminismo es una consecuencia inevitable del análisis cultural” (Waller, 2005: 333), base del análisis institucionalista enraizado en el pensamiento de Veblen.

En resumen, dada esta conciencia y preocupación por las relaciones de género, culturales, de poder y de distribución de la riqueza, parece existir una gran potencialidad en esta escuela para integrar la visión feminista en su perspectiva y también para trabajar conjuntamente con las economistas feministas, en general, y en lo concerniente al papel del sector público en particular.

#### **1.2.4. La Escuela Post Keynesiana y el género: un camino por recorrer**

La escuela económica Post-Keynesiana (EPK) es un término “paraguas” bajo el que se cobija el trabajo de un grupo heterogéneo de economistas. Sus raíces hay que situarlas especialmente en los escritos de J.M.Keynes (1883-1946), seguido por las contribuciones de Michal Kalecki (1899-1970), Joan Robinson (1903-1983) y Nicholas Kaldor (1908-1986), aunque los vínculos con ellos dependa de cada autor (ver Dow, 2001:12-15). Además, sus fuentes económicas son amplias e incluyen a Marx, Leontief, Sraffa, Veblen, Galbraith, Georgescu-Roegen, Hicks y Tobin, entre otros, es decir, un abanico de autores de diversas escuelas y enfoques. Su inspiración también es multidisciplinar (sociología, historia,..) (Lavoie, 2005:28).

Dentro de la heterogeneidad que caracteriza a esta escuela, se suelen distinguir en su seno tres tendencias: los fundamentalistas, los kaleckianos y los sraffianos (Hamouda y Harcourt, 1988, citado en Lavoie, 2005:28). Los fundamentalistas, cuyo exponente más destacado es Paul Davidson, se inspiran directamente en Keynes. Hacen hincapié en los aspectos metodológicos y especialmente en la incertidumbre radical<sup>53</sup>, el dinero, la preferencia por la liquidez y la inestabilidad financiera. Defienden que la teoría post-keynesiana es más general que la neoclásica y aceptan algunos supuestos de ésta última como el de los rendimientos decrecientes.

---

<sup>53</sup> La incertidumbre radical, subrayada por J.M. Keynes y Franz Knight, parte de que el futuro distante es imprevisible, por lo que no se puede aplicar el cálculo de probabilidades, puesto que no se conocen las probabilidades que deberían de asignarse, ni el conjunto de estados posibles del universo de referencia. Lo que hay que tener en cuenta es la confianza del decisor, es decir, sus “espíritus animales” más que los cálculos matemáticos (Lavoie, 2005:26).

Los Sraffianos, como su nombre indica, se inspiran principalmente en Piero Sraffa e indirectamente en Karl Marx. Entre sus intereses destacan los asuntos relacionados con los precios relativos, la elección de técnicas de análisis, las interdependencias inherentes a la circularidad peculiar de un sistema de producción multisectorial que genera un excedente, y la determinación de un patrón invariable de valor, entre otros. En la década de los 70, estos temas despertaron un gran interés debido a que las aportaciones de Sraffa refutaban la teoría neoclásica de la distribución así como cuestionaban la teoría marxista del valor trabajo. No obstante, la aportación de Pasinetti (1993), integrante de esta rama, puede ser considerada un arquetipo de una teoría sofisticada del valor trabajo (Lavoie, 2005:30).

El tercer grupo de EPK son denominados kaleckianos, destacando Malcolm Sawyer y Amit Bhaduri, cuya inspiración principal es Kalecky e indirectamente Marx, Kaldor y la escuela institucionalista. Estos autores son muy eclécticos, y se ocupan tanto de los problemas microeconómicos de fijación de precios como de los agregados macroeconómicos y de las relaciones financieras mesoeconómicas. En general, opinan que sus teorías son más realistas que las neoclásicas y se aplican a un mayor número de industrias (Lavoie, 2005:30).

Algunos autores de esta escuela podrían ser ubicados en cualquiera de los grupos mencionados, en especial los más eclécticos, como Alfred Eichner y Edward Nell, existiendo, no obstante, divergencias profundas entre fundamentalistas y Sraffianos (Arena, 1992, citado por Lavoie, 2005:30).

Sin pretender profundizar en sus investigaciones, sí nos gustaría reflejar sus principales intereses comunes. Como el nombre de la escuela refleja, el principal punto de partida es el prolífico trabajo de J.M.Keynes. Una de las principales contribuciones de Keynes a la ciencia económica fue su forma de configurar el nivel macroeconómico. “Antes de Keynes, la macroeconomía era un modo de análisis subdesarrollado” (Hodgson, 1999: 72). A partir de ese momento, la mayoría de las escuelas seguirán su configuración con unas pocas excepciones. Además, según Joan Robinson, *la Teoría General*, hizo que “la ideología que pretendía acabar con todas las ideologías se

desarmara. La ciencia económica volvió a ser Economía Política” (Robinson, 1962: 73). Hoy en día, éste es de nuevo un comentario relevante, puesto que la fuerza actual de la escuela neoclásica y sus sub-escuelas están intentando una vez más borrar la parte “política” de esta ciencia, a pesar de ser una característica fundamental de la misma brindar instrumentos que puedan ser utilizados en la política pública, y de que ellos de forma indirecta también realizan propuestas con calado político.

Siguiendo a Keynes, la principal preocupación de la escuela Post Keynesiana es hallar el modo de alcanzar el pleno empleo en una sociedad capitalista, puesto que no creen en el mecanismo endógeno neoclásico que pronostica que la actividad económica tenderá hacia el pleno empleo, incluso en el largo plazo (Neville, 2003: 149). “Keynes y los y las autoras Post- Keynesianas conciben el capitalismo como “una economía de producción monetaria, en la que los contratos nominales y el intercambio monetario vinculan las actividades de compra de inputs, producción de outputs y consecución de beneficios por la venta de los productos (output) – actividades que se encuentran temporalmente separadas” (Setterfield, 1999:57). Asimismo, Keynes<sup>54</sup> consideraba que “el mayor defecto del capitalismo era tanto la volatilidad como el inadecuado volumen medio de gasto de la inversión privada, debido (crucialmente) a la amplia incertidumbre existente” (Smithin, 1989: 217). Por consiguiente, no se puede confiar en el capitalismo para conseguir el pleno empleo o incluso una utilización del capital socialmente adecuada sin la intervención estatal (Schott, 1983: 340). Para superar estas deficiencias del sistema y contribuir al incremento de la demanda agregada, el Estado debe intervenir, por medio de las políticas fiscal y monetaria, especialmente a través de la inversión pública (gastos de capital) en vez de gasto corriente (consumo público) (Smithin, 1989:209; Schott: 1983: 341). Así, desde su perspectiva, el Estado es “una parte integral de la actividad económica y una fuerza positiva que podría ser utilizada para mejorar los resultados económicos globales” (Pressman, 2001).

En sus análisis hay tres características comunes a la mayoría de los autores: la incertidumbre, el no-equilibrio y las dinámicas endógenas. Además, a menudo plantean

---

<sup>54</sup> Modigliani define el principal mensaje del keynesianismo (1977, p.1) como: “El mensaje práctico fundamental de la *Teoría General* es que una economía basada en la empresa privada que utiliza dinero intangible *necesita* ser estabilizada, *puede* ser estabilizada, y por lo tanto, *debe* ser estabilizada por apropiadas políticas monetaria y fiscal” (en Schott, 1983: 340).

la dicotomía entre el “tiempo histórico” y el “tiempo lógico”, distinción que se remonta a las aportaciones de Joan Robinson. El tiempo lógico es el que subyace en el estudio de los puntos de equilibrio, en el que no se tiene en cuenta el proceso para llegar a ellos o pasar de uno a otro, e incluso parecen procesos reversibles en los que el tiempo parece no tener contenido. Sin embargo, el tiempo histórico no es reversible, puede ser extremadamente costoso y difícil darle la vuelta a una decisión ya ejecutada. Esto hace que valoren mucho la ruta tomada, ya que no es indiferente. La trayectoria seguida debe ser tenida en cuenta para conocer los procesos de ajuste dinámicos.

Además, tanto en el trabajo de Keynes como en el análisis PK, en general, las instituciones aparecen en varios lugares clave. Los factores institucionales ayudan a explicar el comportamiento consumidor de los hogares y las decisiones inversoras de las empresas de negocios. Consideraciones institucionales también conducen a la creación de dinero en las economías capitalistas y son responsables del papel que éste juega en las mismas. Y finalmente, las instituciones ayudan a comprender la estabilidad del capitalismo, y cómo y por qué la política económica puede mejorar los resultados económicos (Pressman, 2001:197). En resumen, las instituciones juegan un potente papel en el funcionamiento del sistema económico y nos ayudan a explicar el diferente comportamiento y actuación de los agentes económicos dentro de un contexto de incertidumbre, que contribuyen a disminuir.

Si consideramos que el género es una institución que representa las normas sociales sobre lo que debe ser y cómo se debe comportar una mujer y un hombre, los estudios empíricos realizados hasta el momento han probado que las mujeres y los hombres se comportan de diferente forma ante la incertidumbre (en sus modos de inversión, ahorro, gasto,...), lo cual parece dejar de manifiesto que éste es un fenómeno que también debe ser analizado desde la perspectiva de género, ya que los resultados alcanzados van a ser diferentes en función de las estructuras de género (Van Staveren, 2005:12).

El Estado también es una institución a la que la escuela Post-Keynesiana otorga un importante papel. Es, en su opinión, una institución poderosa que “puede contrarrestar otras fuerzas que deprimen el gasto y conducen al desempleo” por medio de la

utilización de las políticas fiscal y monetaria y la creación de estructuras institucionales que tiendan a estabilizar la economía (derechos de propiedad, un banco central, relaciones económicas internacionales estables)” (Pressman, 2003: 199). Este análisis del Estado se desarrollará en el siguiente capítulo de esta investigación, destinado al papel del Estado y a la economía feminista.

Las debilidades de esta escuela se encuentran, por una parte, en que “la teoría del comportamiento humano que subyace en sus postulados está subdesarrollada” en opinión de algunos autores institucionalistas (Waller, 1999: Hodgson, 1989: 96). Esta deficiencia es motivada principalmente por haberse concentrado en las variables agregadas del proceso económico. Por otra parte, y ligada con la primera debilidad, se encuentra la subvaloración de la contribución de la esfera doméstica a las actividades económicas, y su impacto a nivel macroeconómico. Es decir, no conceden importancia al trabajo desarrollado dentro del hogar destinado a la reproducción social, al cuidado y al aumento del capital humano y social de sus miembros, tan beneficioso no sólo para ellos, sino para la economía en su conjunto y para el funcionamiento de los mercados en los que interactúan las personas. Además, a la hora de analizar las expectativas, no tienen en cuenta que, junto a su dependencia de la historia, experiencias personales, normas y atención al comportamiento de otras personas, también pueden existir diferentes expectativas en función del género. De este modo, el comportamiento doméstico puede ser heterogéneo, ya que no se llega a un resultado cooperativo, sino a múltiples resultados y a veces a la falta de acuerdo (Jennings, 1994, citado en Van Staveren, 2005: 7).

E incluso en su definición de la economía permanecen limitados a las transacciones monetarias, al centrarse exclusivamente en la producción remunerada, tanto por el mercado como por el Estado, con la demanda efectiva como determinante del nivel de producción. Esta caracterización de la Economía excluye el trabajo no remunerado al no ser expresado ni medido por medio del dinero y la demanda efectiva. Esto influye en que tampoco presten atención a los vínculos que el trabajo no remunerado realizado en las unidades domésticas tiene con el lugar que las mujeres ocupan en la economía remunerada y las limitaciones que se imponen ambos tipos de trabajo de forma mutua. El ignorar estos vínculos va a repercutir directamente en las políticas públicas

propuestas por esta escuela, debido a que sólo consideran merecedora de atención la “parte visible” de la economía, y el Estado es considerado como neutral al género.

Entre las oportunidades que ofrece esta teoría, subrayaríamos el papel que asignan a las instituciones y al comportamiento convencional dentro del proceso económico en un medio incierto, en el que las personas no disponen de toda la información sobre las relaciones económicas y donde la distribución de la renta y del poder económico constituyen importantes temas sociales (Dow, 2001: 19), que pueden aplicarse para entender mejor el funcionamiento de la economía dentro de un contexto social e histórico. Además, teniendo en cuenta el importante papel que otorgan al sector público, los elementos anteriores podrían ayudar a conocer en mayor profundidad las razones de las prioridades gubernamentales y las potencialidades de cambio, desde un punto de vista de género.

Algunas economistas feministas están utilizando esta teoría y sus instrumentos para intentar explicar ciertos comportamientos económicos desde una perspectiva de género en un contexto de incertidumbre, puesto que los instrumentos utilizados por la escuela PK les ayudan en el análisis. “Los modelos PK parecen ofrecer más oportunidades para integrar el género, el trabajo no remunerado y de cuidados en análisis cuantitativos que los modelos neoclásicos, dada su apertura, dinamismo y la causalidad acumulativa sobre las que son construidos” (Van Staveren, 2005:19).

Sin embargo, la mayoría de autores PK parecen resistirse a considerar la importancia del género en sus análisis, como si la macroeconomía fuera neutra al género. Desde la EF, se manifiesta que “una comprensión de los dualismos de género ayudarían a la EPK a analizar las dinámicas económicas en relación a la economía en su conjunto” (Van Staveren, 2005:5).

Los trabajos de algunos autores como Colin Danby (2004) resaltan el interés de la colaboración entre ambos enfoques, destacando algunos ámbitos de profundización conjunta: los sujetos situados, los modos de interacción, los agregados estructurados y el futuro abierto (Danby, 2004:60, citado por Van Staveren, 2005:3, 9). A su vez, este autor está realizando investigaciones empíricas para dejar al descubierto los vínculos

entre la economía monetaria y la economía no remunerada, al considerar el carácter endógeno del trabajo no remunerado en el proceso económico, y el cuidado como “un aspecto de las estructuras del tiempo de nuestras vidas materiales, que combinan servicios y recursos que pueden fluir a nosotros o a otras personas en el futuro”.

De todos modos, queda un gran camino que recorrer, y quizá a medida que economistas feministas se impliquen en estos análisis, puede que algunos autores PK adquieran mayor conciencia de las potencialidades y riqueza que este enfoque les brinda.

En este camino, Marc Lavoie<sup>55</sup> ha intentado analizar los vínculos entre ambas perspectivas, partiendo de las críticas a la teoría neoclásica realizadas por Julie Nelson, y considera que ambas perspectivas coinciden en cuatro puntos principalmente: la defensa de la racionalidad procedimental<sup>56</sup>, el holismo, el realismo y su interés por la producción más que por las transacciones. Sin embargo, Van Staveren no coincide en absoluto con Lavoie y considera que este autor no acierta en el punto de encuentro, puesto que ve las interconexiones desde una perspectiva de arriba hacia abajo, mientras que la autora piensa que deberían ser consideradas de “abajo hacia arriba”, partiendo de un enfoque inductivo en los análisis de los modelos y propuestas PK (Van Staveren, 2005). De todos modos, todos los autores y autoras que intentan combinar el enfoque post-keynesiano y el feminista se ponen de acuerdo en la consideración de las potencialidades que tiene su colaboración, así como del camino que queda por recorrer.

---

<sup>55</sup> Marc Lavoie (2003): “The Tight Links between Post-Keynesian and Feminist Economics” en Edward Fullbrook (ed.) *The crisis in economics: the Post-Autistic economic movement: the First 600 days*. London: Routledge, pág. 189-92, citado en Van Staveren (2005).

<sup>56</sup> La racionalidad procedimental considera que el consumidor se rige por hábitos, por reglas de comportamiento no compensadoras, por atajos, siguiendo a Herbert Simon (Lavoie, 2005:36)

### **1.3. REFLEXIONES FINALES**

Los paradigmas económicos más relevantes repasados en este capítulo reflejan una serie de graves carencias en sus puntos de partida y en la configuración de sus análisis. El reduccionismo de sus ejes de interés, en particular, la exclusión de una parte básica en las actividades que contribuyen al desarrollo personal y colectivo de las sociedades estudiadas, así como la parcialidad en la interpretación de los conceptos económicos básicos (como los de trabajo, riqueza, capital social, relaciones de poder, etc.) ha motivado las quejas de las economistas feministas desde prácticamente los inicios de esta Ciencia. Estas se han extendido desde la denuncia de la limitación de derechos sociales y económicos en la esfera del matrimonio y relaciones conyugales y paterno-filiales, a la esfera del trabajo remunerado con sus limitaciones y agravios comparativos, o a la esfera educativa, por mencionar los más conocidos.

En el proceso de configuración de esta Ciencia resulta, pues, sumamente ilustrativo lo poco que han contado las experiencias, vivencias, preocupaciones y expectativas de las mujeres, a pesar de suponer la mitad de la población de las sociedades analizadas. La mayor parte de las escuelas de pensamiento, con contadas excepciones (como la institucionalista, en sus orígenes), ha obviado las actividades realizadas por éstas, o incluso las ha considerado, a partir de una visión cartesiana y dualista del mundo como “no económicas” y, por lo tanto, “no dignas de análisis”.

El mayor problema que observamos en esta Ciencia es que el recorrido realizado a lo largo del capítulo no es sólo una cuestión de Historia del Pensamiento Económico. Tras más de dos siglos de desarrollo, en sus principales planteamientos no ha vivido grandes transformaciones en lo concerniente a la integración de las relaciones de poder, en general, y de género, en particular. Elementos que tanta influencia tienen en la Economía y tan pocas veces se insertan de forma explícita en el análisis. Debemos aquí excluir a la economía marxista, ya que las relaciones de poder son un elemento fundamental en su análisis del sistema económico capitalista, aunque no suelen descender a las de género, exceptuando las economistas socialistas feministas.

En suma, se ha comprobado que la ciencia económica hegemónica actual todavía contiene unos componentes androcéntricos muy relevantes (Nelson, 2003:7). Algunos autores han concluido, incluso, que parte de sus contenidos son misóginos (Dominguez, 2001:181), es decir, que algunas obras reflejan la negación y el odio hacia las mujeres.

A pesar de los esfuerzos realizados y de los intentos que se están haciendo en las últimas décadas para construir una teoría económica feminista, como veremos con más detalle en el próximo capítulo, observamos con inquietud cómo por el momento los contenidos de la ciencia económica como disciplina siguen bastante estancados en este sentido. En otras ciencias sociales, como la sociología, la psicología o la historia, por ejemplo, desde que más mujeres feministas forman parte del colectivo de personas estudiosas y expertas en esas materias, se ha ido recuperando el papel y actividades realizadas por las mujeres en esos ámbitos y así, se han comenzado a visualizar sus aportaciones. En la Economía, sin embargo, la existencia de la teoría económica neoclásica, que se ha erigido en paradigma hegemónico, ampliamente divulgado y utilizado, a pesar de ser una teoría conservadora social y políticamente, y defensora a ultranza del capitalismo, ha obstaculizado el avance en este sentido, puesto que esa escuela ha mostrado una postura muy agresiva contra la inclusión del género en sus análisis y propuestas (Nelson, 1995: 131). Compartimos la opinión de que esa hegemonía ha dificultado en gran medida la investigación sobre las cuestiones que preocupan a las defensoras de la integración de la perspectiva feminista en la economía.

Entre las razones de esas resistencias a ampliar el lente de visión y tocar tierra en la vinculación entre la problemática social y la económica, puente imprescindible que a veces se obvia, nos resulta inspiradora la reflexión de Barbara Bergman en este sentido. “La mayoría de los economistas tienen una vinculación ideológica muy estrecha con el sistema de libre empresa (con el capitalismo), y a lo largo de toda su vida laboral están muy preocupados en hacer frente a las críticas que se realizan al sistema. Esos economistas, no prestan mucha atención a las preocupaciones que muestran las mujeres y a las críticas que realizan a un sistema que no es en absoluto

justo con ellas, ni cuando defienden la participación del gobierno en la búsqueda de políticas que las defiendan” (Bergmann, 1987:132, citada en Pujol, 1992:2).

Esa reflexión nos lleva al carácter social de la producción del conocimiento y a la importancia que tienen los valores personales, sociales, culturales y políticos de las personas que se dedican a crearlo y transmitirlo (Strassmann, 1993). Nos encontramos, así, ante un mercado imperfecto, en el que existen barreras de entrada, prácticas de elección, socialización y exclusión de sus participantes. Pujol también incidirá en esta preocupación cuando manifiesta que “Las ideas se desarrollan en un contexto social y político concreto,...la persona que realiza una teoría tiene sexo, clase y raza, y su situación y posturas ante estas categorías influyen en el contenido de esa teoría” (Pujol, 92: 6).

Por ello, consideramos de gran importancia la aportación feminista, porque está contribuyendo, en el conjunto de las ciencias sociales, a replantear las metodologías existentes. “El feminismo no sólo hace críticas a las teorías anteriores, sino que en la actualidad reivindica que se deben reescribir y resituar las principales partes de las teorías sociales” (Harding, 1986). Así, la economía feminista también está realizando una aportación imprescindible, que en un principio partía de la necesidad de repensar la disciplina de la economía con el objetivo de mejorar las condiciones económicas de las mujeres. Asimismo, como un subproducto de este trabajo de deconstrucción y replanteamiento, está a su vez contribuyendo, como diría Strober (1994:143), a la modificación de la teoría y la política económica.

La reivindicación de una reconstrucción feminista de las categorías económicas, desde un punto de vista epistemológico, se ha ido extendiendo entre economistas feministas de diversas escuelas. Este será uno de los apartados principales del siguiente capítulo.

## **CAPITULO 2**

**EL PAPEL DEL ESTADO EN LA ECONOMIA: DE LA  
TEORIA CONVENCIONAL A LA FEMINISTA Y  
APORTACIONES FEMINISTAS A LA MACROECONOMIA  
Y A LA DEMOCRACIA**



## 2.1. INTRODUCCIÓN

A lo largo de la historia de la Ciencia Económica uno de los temas más polémicos y recurrentes ha versado en torno al papel que debería jugar el Estado en la actividad económica, en particular, y en la organización social, en general. Estas divergencias han abarcado un amplio espectro de posiciones, que han ido desde el rechazo más o menos absoluto a la supuesta intromisión del sector público en la actividad económica, a una defensa a ultranza de su participación directa con objeto de mejorar los resultados del sistema. No obstante, incluso los más contrarios a su participación en la economía le han asignado el papel de guardián de la propiedad privada y la regulación del sistema económico.

Sin embargo, la mayoría de las escuelas de pensamiento económico no han desarrollado una teoría propia del Estado ni han indagado en profundidad en sus características, sino que han adoptado las concepciones desarrolladas por la filosofía y ciencia política. Es por esto, por lo que aunque sea brevemente hemos decidido comenzar este capítulo con unas notas sobre la visión del Estado en la filosofía política, por haber servido sus posicionamientos, especialmente a partir de la Ilustración, de eje básico en la que se han asentado los posicionamientos de las doctrinas económicas sobre la configuración del Estado.

A continuación, resumiremos la visión que han adoptado las principales escuelas de pensamiento económico mencionadas en el capítulo anterior, sobre el Estado y su función económica. En este apartado, destacaremos el papel otorgado al Presupuesto Público por las diversas teorías, comenzando por la visión de la Teoría de la Hacienda Clásica, que lo consideraba como un elemento contable que reflejaba los ingresos necesarios para financiar los gastos que el monarca o la república requerían para ejercer sus funciones. Así, el problema fundamental consistía en conseguir los recursos requeridos, y en especial, determinar las figuras impositivas que se debían crear para lograr un sistema recaudatorio con un coste asumible y un nivel de eficacia suficiente. Por ello, hasta la llegada del keynesianismo no se considerará el Presupuesto como instrumento de política económica. Tema muy interesante, pero que trataremos muy someramente, ya que daría para una investigación propia, y, además,

existen muchos análisis sobre la evolución de la Hacienda Pública en Europa, que recogen las posturas defendidas por los principales hacendistas de cada época.

Finalizaremos esta primera parte del capítulo haciendo una reflexión sobre los modelos de federalismo fiscal defendidos en la actualidad, debido a que la reflexión en la Ciencia Económica sobre el Estado en las últimas décadas ha dado bastante trascendencia a esta tendencia mundial de la descentralización. A veces, estas propuestas han estado ligadas con la visión de la Escuela de la Elección Pública, defensora de la descentralización, ya que en su opinión colabora a la reducción del tamaño e influencia del sector público en la economía. Desde otras perspectivas, estos procesos descentralizadores han sido generados por demandas culturales e históricas. En suma, por diversas razones, la descentralización es una práctica que se está generalizando a nivel mundial, y tiene, asimismo, repercusiones en los presupuestos públicos. Por ello, querríamos resumir las diversas posturas existentes sobre las competencias que deberían ser desarrolladas por cada uno de los niveles administrativos de un Estado, desde un punto de vista teórico. Este resumen nos dará pie a situar en los siguientes capítulos las diversas experiencias de presupuestos con enfoque de género respecto a la unidad/federalismo fiscal existente en los respectivos territorios donde se están aplicando.

En el segundo bloque de este capítulo, nos vamos a centrar en las perspectivas feministas, a partir de sus diversas concepciones sobre la opresión de las mujeres, sus causas y posibles vías de superación, vinculándolas con su visión del Estado en estos procesos, y, por lo tanto, con las doctrinas políticas y económicas que han tomado como base de sus análisis. Así, incluiremos un resumen de las posturas de las principales ramas feministas respecto al papel que el Estado debería desempeñar en la superación de la discriminación existente contra las mujeres; posturas divergentes que desde un principio han sido fuente de polémica y debate.

Vamos a finalizar este bloque con un apartado relativo a la contribución realizada por la economía feminista al análisis macroeconómico. El papel del Estado, eje de este capítulo, y el de las economías domésticas, uno de los ejes fundamentales de la economía feminista, se funden en una serie de relaciones relevantes para la

comprensión del funcionamiento económico, las cuales se reflejan en el circuito macroeconómico, receptor de forma sintética de las relaciones entre los principales ámbitos económicos. En los esquemas tradicionales de los flujos circulares de la renta, el agente central, más dinámico e influyente es el sector de las empresas privadas, que interactúa con los otros dos ámbitos, el estatal y el familiar. Sin embargo, en la propuesta feminista se amplían las funciones llevadas a cabo tanto por las unidades domésticas como por las administraciones públicas en la actividad económica. Junto a sus funciones productoras a tener en cuenta, se resaltan también los circuitos formados por los valores que se transmiten y retroalimentan entre los tres agentes, generando dinámicas fundamentales en el funcionamiento económico. Este apartado nos ayuda a sintetizar estos dos capítulos introductorios, en el que se recogen los vínculos existentes entre los tres actores principales de las actividades económicas.

Finalmente, y de forma muy breve, querríamos introducir el debate sobre el papel de la democracia en el camino hacia la equidad de género. Cuando hablamos de la administración pública, de su papel en la economía y en la resolución de los problemas existentes derivados de la discriminación por razón de género, consideramos que la democracia de género es una estrategia para conseguir avanzar en la superación de esta problemática. Por ello, tras dar unas breves pinceladas sobre las principales formas de democracia descritas desde la Ciencia Económica y Política, nos gustaría describir las principales características del amplio concepto de “democracia de género” desarrollado últimamente, especialmente en Alemania y que consideramos de interés. Además, en nuestra opinión, la democracia, aunque sea un término a veces excesivamente desgastado por su mal uso, es un elemento muy relevante a la hora de poner en práctica instrumentos para la superación de las desigualdades estructurales de género.

La relevancia, en este sentido, del papel de las administraciones públicas, de sus estructuras y prácticas, en conjunción con su nivel de apertura a la colaboración directa con la sociedad que contribuye a gobernar, es notoria. Y el nivel de cultura democrática de un gobierno se percibe también en sus Presupuestos Públicos, tanto en sus contenidos como en su proceso de configuración, por lo que es un elemento a tener en cuenta en los análisis de los Presupuestos con Enfoque de Género.

## **2.2. EL PAPEL DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA**

*Adam Smith was right- pass it on*  
Fred Glahe<sup>57</sup>

### **2.2.1. Algunas notas sobre la visión del Estado en la filosofía política**

El debate sobre el papel que el Estado debería desempeñar en la economía ha sido una constante en el devenir de la ciencia económica desde su surgimiento. Tal como sucede con la percepción que los economistas más influyentes han tenido sobre la organización social y la división sexual de las actividades económicas, revisadas en el capítulo anterior, su visión del Estado también ha estado fuertemente influida, desde el inicio, por los análisis realizados por la filosofía política.

El concepto del Estado utilizado generalmente en economía tiene como base la definición de Weber. Identifica al Estado europeo moderno, cuya construcción comenzó a finales del siglo XVI, con las estructuras de poder que reivindican el derecho supremo a elaborar y hacer cumplir las normas a todos los habitantes de un territorio dado (Held, 1983). Así, el Estado se caracterizaría por su capacidad de monopolizar el poder coercitivo para hacer cumplir las normas que establece, con objeto de ordenar el funcionamiento de la organización social. Una de las características fundamentales de ese sistema legal consiste en asegurar la reproducción social a lo largo del tiempo, algo que se suele obviar pero que resulta fundamental para poder comprender el papel que juega el Estado en el funcionamiento social (Vogel, 1998:32).

Previo a esa definición del Estado moderno, se encuentra un largo e intenso debate sobre el modo de organización de una comunidad a la que el Estado debe servir, punto de partida para establecer sus funciones. La elaboración de propuestas que han trascendido el tiempo relativas a la organización social ideal de una comunidad se remonta a la Grecia Clásica, entre las que destacan especialmente las realizadas por Platón (427-347 a.C.) y Aristóteles (384-322 a.C.). En su obra *La República*, Platón desarrolla una teoría política en la que resalta, entre otros aspectos, los valores colectivos y el interés común a la hora de describir la forma ideal de organizar la vida

---

<sup>57</sup> Citado por James Buchanan, 1986:17.

en una ciudad, así como las características de los gobernantes buenos y justos. Aristóteles responderá de forma crítica a la propuesta de su maestro en la obra *La Política*, en la que también describirá su propia concepción de la organización perfecta de la vida, el Estado y la comunidad. Aristóteles defenderá que existe una necesidad natural del Estado, el cual es una asociación voluntaria positiva para la comunidad, ya que los hombres requieren de normas y de justicia para “alcanzar toda la perfección posible”. Así, “la justicia es una necesidad social, porque el derecho es la regla de vida para la asociación política”. En este orden necesario y conveniente, considera que es también la naturaleza “la que ha creado a seres para mandar y a otros para obedecer”. En este segundo grupo incluirá a los esclavos y a las mujeres (Aristóteles, 1985:21-24).

A finales de la Edad Media, Tomás Moro (1478-1535), por medio de su obra *Utopía* (1515-1516), retomará este género filosófico y literario basado en la planificación ideal de una forma de gobierno perfecta, que él situará en la isla republicana “Utopía”, considerada posteriormente sinónimo de algo irrealizable (utópico). Su fuente de inspiración directa e indiscutible será *La República* de Platón, aunque en este caso la isla de Moro estará basada en un sistema patriarcal y democrático (Mallafré, 1984: XIV). Su obra tendrá una importante resonancia no sólo en Inglaterra, sino en Europa. Las características básicas de la isla *Utopía* se basan en la propiedad común y la abolición del dinero, como medios para conseguir una sociedad igualitaria distinta a la europea de su época (a la que claramente critica en su obra). Para limitar el poder absoluto de los gobernantes, su designación será democrática, y las normas serán adoptadas en Consejo por los representantes elegidos por la Comunidad. Una vez elegidos, no obstante, “desde la base se confiere el poder al Estado y a partir de ahí su intervención es total”, ya que las normas estipularán prácticamente todo. Junto al Estado, la base social está constituida por la familia patriarcal, “cuya sujeción al padre es la principal garantía de orden público”. A pesar de que la mujer aprende, trabaja (en determinados oficios), va a la guerra y puede ser sacerdote, tiene limitaciones patriarcales, dada su dependencia respecto al padre, primero, y al marido, después (Mallafré, 1984: XXII-XXIII; Moro, 1984: 59, 64, 66, 92).

En las referencias al Estado, ha sido influyente e incluso actual en algunas escuelas, el término *Leviathan* (1651) tal como lo configuró Thomas Hobbes (1588-1679) en su

obra homónima, en la que describió la evolución de la vida del hombre desde un “estado natural” al orden social. El “estado natural” era considerado por este autor un juego entre muchas personas, en los que éstas sólo tenían dos estrategias principales: la de la paz o la de la guerra<sup>58</sup>. Cuando una mayoría social opta por la estrategia de la paz surge el orden social (cuando esto no ocurre se genera la anarquía, que constituye para Hobbes el estado natural del ser humano, dada la desconfianza y enemistad que las personas tienden a tener respecto al comportamiento potencial del resto). Por ello, es necesario llegar a algún tipo de acuerdo con los demás, que puede ser expreso o tácito, dependiendo de la situación de partida, y al que denominará Contrato Social. Este contrato da origen al “Soberano”, el cual es un individuo o grupo de individuos con autoridad suficiente para imponer ciertas reglas que conformarán el orden social. En su opinión, por lo tanto, hablar de Soberano, es lo mismo que hablar de Estado<sup>59</sup> (Sánchez, 1997:14). Así, los individuos ceden una parte significativa de su libertad de acción a cambio de la seguridad que les proveen los dictados del soberano. Este punto de vista será criticado, entre otros, por Rousseau, que contestará con su versión del contrato social, voluntario, no basado en el miedo y la desconfianza, y en el que el Estado ejecuta la voluntad general. La antropología también disentirá al considerar que es muy problemático definir de esta forma tan estrecha al Estado, puesto que no se sustenta en la realidad (aunque eso ya lo sabía el propio Hobbes y así lo manifiesta), constituyéndose en una convención terminológica<sup>60</sup>.

En el siglo XVII, John Locke defiende la división de la autoridad familiar y la del Estado como respuesta a las propuestas de su época relativas a la raíz común de la autoridad

---

<sup>58</sup> Este argumento de Hobbes será interpretado por algunos autores como el dilema del prisionero y adquirirá importancia en la teoría de juegos (Buchanan, 1975).

<sup>59</sup> El nombre de *Leviatan* también puede considerarse como sinónimo de Estado y hace referencia a la bestia bíblica que, según la mitología judía, era el “Soberano” de los mares (Sánchez, 1997:14).

<sup>60</sup> Según algunos autores, como Cohen (1978) las definiciones antropológicas del concepto de Estado se pueden agrupar en tres categorías: una basada en la estratificación social (compartida por el marxismo); otra basada en la estructura formal del gobierno, que está centralizada y monopoliza el uso de la fuerza, y la tercera que consta de definiciones meramente descriptivas, con una lista de rasgos observables de las sociedades estatales. Elman Service (1978) agrupa las teorías sobre el origen del Estado en dos grandes categorías: las teorías “del conflicto” y las “integrativas”. En estas segundas, los individuos ven al Estado como una fuente de beneficios, lo que les induce a aceptar la autoridad de jefes (Sánchez, 1997. 53-55).

patriarcal y la estatal<sup>61</sup>. En su opinión, en un principio, cuando la tierra era abundante y la población reducida las familias podían permanecer separadas y la autoridad familiar y política coincidían en la autoridad paterna, lo cual le resulta comprensible y racional. Sin embargo, con el tiempo, se constituyen las sociedades políticas y así las normas paternas son sustituidas por normas establecidas por un órgano representativo de la comunidad, cuya actuación se basa en el consenso previo de sus miembros. Su preocupación principal consistirá en preservar la propiedad, la cual a veces es definida como “la vida, libertad y hacienda” y otras como “los bienes y las tierras” (Nicholson, 1986:150-55). Este autor, precursor del liberalismo político y de la creencia en la inviolabilidad, tanto física como moral del individuo, como ejes de su análisis político de los derechos individuales de la ciudadanía, sin embargo, entra en contradicciones en los temas relativos al papel que juega la mujer en la sociedad, al situarla especialmente en la familia, y fuera del ámbito de lo político.

En la época de la Ilustración, una de las elaboraciones que más influirá en los economistas pioneros de la época será la visión que Jean Jacques Rousseau defendió sobre el gobierno ideal, en su obra *El contrato social o Principios de Derecho Político* (1762). En ella, a diferencia del Estado de Hobbes, el gobierno ideal debería perseguir la “voluntad general” (*general will*), siendo éste un mecanismo que respondiera al deseo de la gente. A pesar de que Rousseau consideraba que ésta era una situación ideal sobre la que contrastar la realidad de los gobiernos existentes, su propuesta se interpretó de tal forma que llegó a convertirse en muchos casos en la idea misma del gobierno. Esta confianza en la voluntad general del pueblo en el proceso de toma de las decisiones sobre las cuestiones importantes que afectan a la comunidad, expresada por medio del voto de la mayoría, es considerada la base de la defensa clásica de la forma democrática del gobierno representativo.

En su época, este planteamiento resultó polémico, debido a que estaba extendida la postura filosófica que defendía los derechos individuales de una minoría. Sin embargo, posteriormente será tomada como base de los sistemas democráticos representativos.

---

<sup>61</sup> Se considera que Locke responde en su obra a la de Rober Filmer (1680) *El Patriarca*, considerada la última exposición importante de la teoría del derecho divino en la filosofía política inglesa (Schumpeter, 1983:317).

Sin pretender profundizar en su caracterización, ampliamente conocida y que recogeremos brevemente en el último apartado de este capítulo, de esta visión se puede desprender que los gobiernos están formados por personas altruistas que sólo persiguen la voluntad de la mayoría social.

Este planteamiento ideal es cuestionado por la realidad en múltiples ocasiones, dadas las claras preferencias de algunos gobiernos por la defensa de una clase social privilegiada, con la que se sienten identificados y parte de ella, en detrimento de los grupos y colectivos más desposeídos. Además, son cotidianas en nuestro entorno las situaciones de apropiación indebida, malversación de fondos públicos, cohecho y otras formas de corrupción practicadas por algunos representantes políticos y de la judicatura. Algunas escuelas económicas también han cuestionado este planteamiento, como la escuela marxista, la institucionalista o la de la elección pública, como veremos posteriormente.

Entre las críticas lanzadas desde la Ciencia Económica, en las últimas décadas las más influyentes han sido las realizadas por autores pertenecientes a la Escuela de la Elección Pública. Estas consideran que aceptar este punto de vista despersonaliza a las instituciones gubernamentales, las cuales se convierten en “máquinas sin fricciones que operan siguiendo normas matemáticas; persiguiendo la voluntad de la mayoría. Al ser máquinas, no tienen motivaciones privadas” (Downs, 1993: 79). Esta visión se retroalimenta de su visión del Estado y se vincula estrechamente con sus propuestas respecto a las funciones y tamaño ideal que éste debería tener, el cual suele ser bastante reducido, pues se posicionan contra su participación en la economía.

La desconfianza en la capacidad de la sociedad para llegar a acuerdos en la acción colectiva, así como para elegir de forma voluntaria y por consenso la estructura del Estado, no es algo reciente. David Hume, contemporáneo de Rousseau, y considerado el gran inspirador de los teóricos de la elección pública (Peacock, 1995: 48), ya señaló, hace dos siglos y medio, cómo era posible que dos vecinos se pusieran de acuerdo en realizar una obra que beneficiara a ambos (como, por ejemplo, el drenaje de una vega); pero que no sería posible llegar a un acuerdo entre un millar de personas, ya que cada cual intentaría dejar recaer el peso del coste de la obra sobre los demás

(Hume [1739] 1911: 539<sup>62</sup>, citado en Musgrave, 1999). Es decir, ya estaba analizando el problema del “free rider” o del comportamiento oportunista de la gente en la acción colectiva, un tema muy importante en la justificación de la participación del Estado en la economía. Asimismo, Hume tendrá en cuenta esta tendencia a la hora de analizar los orígenes del Estado en sus escritos sobre la noción del contrato social, cuando declara “.. mi intención no es excluir el consenso del pueblo como una base justa del Estado, cuando así ha ocurrido. Es sin duda la mejor base y la más sagrada. Sólo pretendo decir que rara vez ha tenido lugar y prácticamente nunca de forma plena. Y que, en consecuencia, deberá admitirse algún otro fundamento del Estado”<sup>63</sup>

### 2.2.2. El Estado en las principales escuelas económicas

*“Views on the extent of the role of government versus the market in the economy have swung backwards and forwards between enthusiasm and cynicism over the centuries”*

Peter Watt (1996)

A pesar de que desde la antropología y la historia se han refutado los planteamientos de Hobbes, por no ser aplicables a la mayoría de los casos conocidos de sociedades preestatales, la ciencia económica parece haberlos aceptado sin prácticamente cuestionárselos, llegando a constituir lo que algunos autores denominan la teoría económica del Estado. De acuerdo con esta teoría, el Estado surge para resolver un problema de producción de bienes públicos, constituidos, en primer lugar, por “la ley y el orden”. Sin profundizar en cómo surge, parece aceptarse este enfoque contractualista de Hobbes, según el cual la base del Estado estaría constituida por ese Contrato Social en el que se establecen las bases para la producción de “ley y orden” (Sánchez, 1997:18). Algunos autores combinarán esta visión con la de Rousseau, al considerar que la adhesión al contrato social es voluntaria y basada en el consenso. Otros autores se basarán en Hume, y destacarán su aportación sobre el comportamiento oportunista y las dificultades de que exista una voluntad general comúnmente aceptada. Tomadas en conjunto, estas propuestas muestran la variedad y complejidad del proceso de formación del Estado, así como la casuística existente en

---

<sup>63</sup> David Hume, en *Of the original contract* (1748) reproducido en *Elección Pública. Una perspectiva histórica* de Alan Peacock, (1995: 48). Alianza Economía.

función de la historia y cultura de los pueblos, no existiendo una única fórmula universal.

Adam Smith reconocía la importancia de la acción del Estado en la provisión de la seguridad, el orden y la justicia, considerados los bienes públicos por excelencia. A pesar de que no consideraba necesaria la intervención del Estado en la supervisión de las actividades industriales privadas de la población, en su opinión, el Estado era necesario puesto que el sistema le asignaba tres importantes obligaciones. Estas incluían, en primer lugar, la protección contra la invasión del exterior, es decir, la defensa nacional. En segundo lugar, el establecimiento de un sistema de justicia que protegiera la propiedad privada, el cumplimiento de los contratos y la opresión desde el interior. Y en tercer lugar, le correspondía el deber de crear y mantener ciertas instituciones y obras públicas, “que los individuos a nivel individual o en pequeños grupos no estarían interesados en desarrollar, debido a que el beneficio que reportan no podría revertir en ese pequeño grupo de personas, aunque tomando la sociedad en su conjunto puede frecuentemente repercutir a su favor”, es decir, proveer algunos bienes que no eran rentables para el sector privado (Smith [1776], 1937:651, citado en Jennings, 1992:131; Comín:1996:35). Dentro de las instituciones y obras públicas, consideró que “las principales son las destinadas a facilitar el comercio de la sociedad y la instrucción del pueblo. Las instituciones educativas son de dos clases: las destinadas a la educación de la juventud y las que se dedican a la instrucción de gentes de todas las edades”. Las nociones de marco institucional, bienes preferentes y externalidades podrían ser, así, derivaciones del caso extremo de bienes públicos (Comín, 1996:35). Así, reconoce la necesidad de tener en cuenta las externalidades como parte del sistema de libertad natural.

Por lo tanto, las tareas asignadas al Estado por **la teoría económica clásica ortodoxa** no estarán directamente vinculadas a la actividad económica, sino a establecer las instituciones necesarias para asegurar que la actividad económica privada se pudiera desarrollar en condiciones de libertad y seguridad jurídica. En este sentido, algunas autoras subrayan la similitud existente entre el papel otorgado a la Familia y al Estado en la teoría económica, desde sus inicios, puesto que en ambos casos se separa a estas instituciones de la economía, como institución. Se justificó que la economía de

mercado no intervenida por el Estado era capaz de ser más productiva y eficiente, por lo que el Estado no debía tomar parte en aquello que fuera capaz de hacer directamente el mercado. El Estado debía limitarse en el ámbito económico a facilitar la implantación de la empresa “privada”, considerándose su intervención “más allá de estas actividades, perniciosa o errónea. El principio del *laissez-faire* definía al Estado como excluido de la economía, convirtiéndose así también en la No-economía” (Jennings, 1992:131). Esta visión influye directamente en las Políticas Sociales a ser desarrolladas por el Estado, ya que desde este punto de vista clásico ortodoxo, a pesar de que se admite que los fallos tradicionales del mercado justifican el surgimiento de la Seguridad Social, solamente se defiende el Estado benefactor residual, no la generalización de un Estado del bienestar universal (Comín, 1996:38).

En cualquier caso, el Estado necesitará recursos para poder realizar las funciones que se le han asignado, tanto en tiempos de paz, para mantener la paz social y disminuir los conflictos sociales, como en situaciones de guerra para mantener un ejército, y también para realizar las infraestructuras y obras públicas que requiere la actividad económica. En este aspecto relativo a la financiación de la actividad pública, Adam Smith consideraba que los individuos debían contribuir “en proporción a sus respectivas habilidades; es decir, en proporción al ingreso que disfrutaban respectivamente bajo la protección del Estado” (Smith [1776] 1937: 777). Por lo tanto, Smith vinculó los beneficios obtenidos del Estado (dada la función protectora que éste ejercía) con la aportación a realizar a éste, aunque pronto el vínculo fue olvidado por sus seguidores. A partir de Mill padre, una justa distribución de la carga impositiva fue definida en términos de igualdad en el sacrificio.

Entre los autores clásicos, **los autores marxistas** se distanciarán de los autores convencionales e intentarán elaborar una explicación del surgimiento del Estado, tomando como punto de partida la lucha de clases, concepto básico de esta teoría. En su opinión, el Estado, antes de la revolución proletaria, es un instrumento para la defensa de los intereses de la clase dominante (capitalista) con objeto de explotar a la clase subyugada (el proletariado). Así, el Estado surge cuando un grupo de personas logra apropiarse de los medios de producción y se constituye en la clase dominante, la cual tiene que limitar el acceso de la clase dominada a dichos recursos. Las acciones

del Estado se interpretan, por lo tanto, como parte de esa lucha de clases, que trasciende la esfera individual y política de las relaciones sociales. Esta teoría fue planteada inicialmente por Morgan (1877) y desarrollada posteriormente por Engels (1881), incorporando algunas ideas de Marx sobre el tema. La institución de la propiedad privada surge a través de un proceso prácticamente idéntico al proceso de creación del Estado, y se consolida y refuerza con la aparición de éste. Las leyes también surgirán como expresión de la voluntad de la clase dominante que constituye el Estado, formándose al mismo tiempo las instituciones que deben velar por su cumplimiento: la burocracia, la policía, el sistema judicial, etc.

Así, la aparición del Estado va unida a la institucionalización de la desigualdad, al aparecer un grupo que domina al otro, y configurarse unos derechos de exclusión sobre los recursos económicos de la sociedad. Se puede afirmar que la sociedad estatal es, al menos en su origen, una sociedad de "clases", jerárquica, con una estructura de poder basada en la propiedad y en la coacción. Esto le hace ser más estable que la sociedad preestatal, por lo que puede crecer con más rapidez, y suele obligar a los pueblos circundantes a organizarse como Estados, ya que en caso contrario, acaba conquistándolos (Sánchez, 1997: 117). Esta explicación tiene más raíces históricas que la anterior, por lo que resulta más verosímil que la clásica.

Musgrave et al. (1999:130) consideran que la perspectiva marxista puede explicar la historia fiscal, partiendo de las exigencias de impuestos que los señores feudales exigían al pueblo, tanto en dinero como en especie, por lo que les interesaba un Estado fuerte y rico que ellos controlaban. Con el cambio hacia gobiernos más democráticos, la clase dominante modifica su visión respecto al Estado, puesto que progresivamente una mayor parte del pueblo va a ir adquiriendo más poder de influencia, transfiriendo al mismo tiempo los costes de mantenimiento del Estado a los ricos. En esta situación, estos últimos preferirán un Estado débil, decantándose por presupuestos pequeños, impuestos bajos y una no interferencia general con el sector privado. En *El Manifiesto Comunista* (1848), Marx y Engels defenderán incluso un impuesto sobre la renta altamente progresivo, al considerarlo uno de los métodos para conseguir el derrumbe del sistema capitalista.

**La escuela institucionalista norteamericana**, en su surgimiento a finales del siglo XIX partió de una visión del Estado similar a la marxista, al considerar los estrechos vínculos que éste mantenía con la clase capitalista e incluso su dependencia de ésta<sup>64</sup>. Veblen observó que el Estado era el defensor de los poderosos y privilegiados, el aliado de la élite social. Aunque no desarrolló una teoría del Estado (Jennings, 1992:117-18), ni tampoco se centró en la problemática de las mujeres en relación al Estado, esta escuela incluye en su análisis una aportación dinámica sobre la naturaleza de éste. Así, tiene en cuenta la influencia bidireccional del Estado en los hábitos y normas sociales de la comunidad, ya que las instituciones, incluyendo el Estado, están insertas en la sociedad y, por lo tanto, son también modificadas por ella. En este proceso, los objetivos y comportamiento de los agentes pueden ser moldeados o reforzados por las instituciones, dado que éstas desempeñan una función cognitiva importante. Las estructuras de estas instituciones también tienen una gran relevancia. La aplicación de esta perspectiva al comportamiento y estructura de la institución del Estado, con sus vínculos e interrelaciones con el resto de agentes sociales, y en nuestro análisis especialmente con aquellos implicados relacionados con el género, abre amplias posibilidades de estudio sobre los cambios que sufre el Estado por la influencia de los movimientos sociales, y cómo éstos a su vez son moldeados por las políticas estatales y por sus relaciones con las estructuras gubernamentales.

En Europa, a finales del siglo XIX, **los utilitaristas**, por su parte, no prestarán gran atención al Estado, e incluso la tradición de la escuela de Cambridge, impulsada inicialmente por Marshall, a pesar de que “ejerció una enorme influencia en el campo de la hacienda pública en los países anglosajones, se caracterizó por un claro desprecio de las instituciones del Estado como objeto adecuado de análisis” (Peacock, 1995:20). Esto no significa que Marshall no tuviera en cuenta al Estado, dada la presión ejercida en el último cuarto del siglo XIX por autores socialistas que reivindicaban la colectivización de las actividades económicas y la redistribución de la riqueza a favor de la clase trabajadora. Marshall, en su intento de demostrar que las necesidades de la clase trabajadora podían ser satisfechas dentro del capitalismo,

---

<sup>64</sup> Veblen fue muy crítico con el papel del Estado en una sociedad capitalista como los USA, y consideraba que “the chief –virtually sole- concern of the constituted authorities in any democratic nation is a concern about the profitable business of the nation’s substantial citizens” (Veblen, (1967): *Absentee Ownership*. Boston: Beacon Press).

defendió que el papel del Estado consistía en empujar al mercado para aumentar la productividad y maximizar la utilidad. Esto dio pie a diferentes interpretaciones sobre su posicionamiento respecto al papel del Estado en la economía (Rowbotham, 1994:21).

Estos autores aplicarán su análisis de utilidad marginal tanto a los bienes privados como a los públicos. Aunque estos bienes diferían en su uso (“bienes rivales” en el caso de los privados, y “no rivales” en el caso de los públicos), ambos debían ser provistos de tal forma que respondieran a las preferencias de los consumidores, teniendo en cuenta sus costes. Su interés consistía en aplicar el principio de igualación de los costes y beneficios marginales a ambas esferas. A partir de esta interpretación, emergieron dos líneas de análisis. Por una parte, Wicksell centró sus esfuerzos en analizar cómo se podía establecer una provisión eficiente de bienes públicos en la práctica, partiendo del problema del comportamiento oportunista (*free riders*) y de la consiguiente barrera a la revelación de preferencias. Pensó que los procesos de votación podían sustituir al mercado en el caso de los bienes públicos, siendo la elección pública una parte inherente del proceso fiscal. Por otra parte, los escépticos de los procesos de votación, como Samuelson, idearon un intermediario que conocía las preferencias y buscaba las condiciones de eficiencia para ambos bienes.

Con la denominada **revolución keynesiana**, la política fiscal se centró en la utilización de los instrumentos fiscales para realizar política macroeconómica. Keynes considerará la política fiscal como el medio para hacer frente al desempleo y salir de la depresión, ya que el mercado por sí solo no sería capaz de superar los desequilibrios generados por una deficiente demanda agregada. La intervención del gobierno por medio del gasto público era necesaria para generar demanda y así restaurar el pleno empleo, y por medio de los superávits y déficits públicos se podría estabilizar la economía en la senda del crecimiento.

Sin embargo, en algunas ocasiones los autores keynesianos encontraron difícil analizar el papel del Estado y lo ignoraron. Por ejemplo, Domar consideraba que lo más conveniente era suponer que el Estado no cumplía papel alguno, puesto que “tratar así a un factor problemático cuenta con abundantes precedentes en la teoría económica” (Domar, 1957:20, citado en Peacock, 1995: 36).

La emergencia del modelo formulado por Hicks de IS-LM, denominado la síntesis neoclásica de Keynes, formuló la relación entre las funciones keynesianas desde la perspectiva neoclásica, situando en primer lugar la efectividad de la política monetaria. La lucha contra la inflación adquirió peso y el concepto de pleno empleo fue sustituido por una senda de equilibrio de crecimiento del ingreso (Musgrave, 1999:48).

En este proceso, **la escuela Post-Keynesiana** (EPK), basándose en las aportaciones de Keynes, Robinson, y Kalecky, principalmente, considera necesaria la intervención del Estado en la economía, especialmente en el caso de un sistema de Estado del Bienestar<sup>65</sup>. Esta necesidad se basa en “que el mercado, la familia y las redes sociales a veces no son suficientes para generar seguridad individual”. El Estado es considerado un agente estabilizador, cuyo papel en la resolución de los problemas económicos es potencialmente muy positivo y necesario para el funcionamiento del sistema y, especialmente, de la empresa privada. Así, los Estados “proveen un ancla en el proceso de toma de decisiones, debido a que las empresas pueden mostrar mayor confianza en sus propias inversiones si saben que el gobierno las ayudará a través de sus políticas” (Pressman, 2003: 199).

La importancia otorgada al Estado en la escuela Post-Keynesiana ha influido directamente en el análisis que ésta hace del papel a jugar por el presupuesto público en la política macroeconómica, considerándolo uno de los instrumentos más importantes que el sector público tiene a su disposición para conseguir sus principales objetivos. Además, el presupuesto público sirve para estabilizar la economía y reducir la incertidumbre en la que se desenvuelven las empresas y las personas consumidoras, lo cual incide en el nivel de gasto e inversión de ambos grupos, que

---

<sup>65</sup> El concepto de *Estado de bienestar* surge en tras la Primera Guerra Mundial, en Alemania e Inglaterra, y es utilizado por algunos académicos con una significación ambigua, relacionada principalmente con una cobertura socialmente amplia de la seguridad social y reformas educativas que implicasen igualdad de oportunidades. Fue un reflejo de la necesidad de hablar de derechos sociales junto a los derechos políticos. Gunnar Myrdal consideró que era un fruto de las sociedades occidentales “ricas”, derivado de su “compromiso con unos amplios objetivos de desarrollo económico, pleno empleo e igualdad de oportunidades....seguridad social y unos estándares mínimos protegidos que incluirían no sólo los ingresos económicos sino la nutrición, la vivienda, y la educación de la población de todas las regiones y grupos sociales” (Myrdal, 1958: 45, citado por Oakley et al., 1994: 4). Algunos autores lo identifican con el Estado de Bienestar Keynesiano surgido tras la Segunda Guerra Mundial (Wincott, 2001:413).

tienden a aumentar cuando existe confianza en la política presupuestaria (Pressman, 2003:200). Por lo tanto, logra hacer frente a uno de los grandes problemas con los que se enfrentan los agentes económicos en el proceso de toma de decisiones, contribuyendo a reducir el nivel de incertidumbre con el que vive la gente, dando, así, confianza a los diferentes miembros de la sociedad y a sus grupos.

En la década de los 60, estos autores propusieron que la política fiscal debería ir acompañada de una política de rentas (*income policy*) que ayudara a una redistribución más equitativa de la renta. Sin embargo, estas propuestas nunca funcionaron muy bien en la práctica, debido a que exigían un elevado nivel de consenso entre los agentes económicos. En la actualidad, algunos autores/as de la escuela institucionalista también defienden políticas de rentas basadas en el consenso social, aplicadas a todas las formas de ingresos de los hogares, no solamente a los sueldos (Whalen, 1992:72).

Respecto a las políticas fiscales propuestas, Kalecky se percató en 1937 de que la publicación de *la Teoría General* exigía un enfoque completamente nuevo sobre la imposición. De todos modos, aunque lo reclamó no avanzó excesivamente en este sentido (Laramie y Mair, 2003: 329). En su opinión, la política fiscal puede afectar los flujos agregados del gasto y de los beneficios, a pesar de ser las empresas, por medio de sus decisiones sobre los precios, las que determinan las distribuciones de las rentas intra-industriales, inter-industriales y a nivel de clases sociales. También analiza los efectos macroeconómicos de los impuestos sobre los beneficios a corto plazo y sobre el ciclo de los negocios, en general. La teoría impositiva Kaleckiana y Post Keynesiana (PK) sugiere que la estabilización no requiere depender de la aplicación de la política keynesiana ortodoxa de fases de superávit y de déficits públicos<sup>66</sup>. Los objetivos de estabilización pueden ser conseguidos dentro de volúmenes de ingresos y gastos gubernamentales dados, por medio de cambios en la estructura impositiva (Laramie y Mair, 2003: 328). Sin embargo, estos autores no se suelen adentrar en el análisis de

---

<sup>66</sup>El papel del déficit público ha recibido múltiples y fuertes críticas desde la escuela neoclásica (argumentando la teoría del “crowding out” y la hipótesis de los “déficits gemelos”). Especialmente, a partir de la segunda mitad de la década de los 70 y de los 80, ha tenido lugar un fuerte debate sobre los déficits y los superávits presupuestarios (el debate de las finanzas sanas versus las funcionales) a medida que la escuela neoclásica comenzaba a adquirir fuerza de nuevo en los gobiernos más poderosos del mundo. Esto generó entre los/las autores/as post-keynesianos/as diferentes percepciones acerca del papel que el déficit público debería jugar.

los impactos diferenciados de estas medidas para las mujeres y para los hombres. Por otra parte, la EPK también ha separado los efectos de los impuestos sobre los déficits de los presupuestos públicos a nivel estatal, local y federal (en los EEUU han observado una incidencia notablemente diferente entre estos niveles de gobierno), lo cual resulta interesante, debido a la creciente importancia que los procesos de descentralización están teniendo en muchos Estados a nivel mundial, como veremos más adelante.

Durante las décadas de los 70 y de los 80, a medida que la escuela neoclásica iba recuperando influencia en las políticas macroeconómicas de los Estados más poderosos del mundo, las propuestas realizadas por los seguidores de Keynes entraron en crisis, a pesar de que han continuado manteniendo debates y han permanecido como una escuela relevante, especialmente a partir de la década de los años 90.

Los autores marxistas más recientes, han remarcado la interdependencia entre el Estado fiscal y “el capital monopolista”. Desde esta óptica, la expansión del sector público se ve como fruto de la necesidad de absorción de los excedentes de producción capitalista, especialmente en lo relativo a gastos de defensa. Además, con objeto de mantener la paz social, el Estado incrementa el nivel de transferencias a las clases más excluidas del sistema. En este contexto, el capital monopolista se opone a esa financiación necesaria, creando la crisis fiscal del Estado (Musgrave et al., 1999:130). En la actualidad, la teoría de la regulación<sup>67</sup> también intenta analizar las formas principales de regulación que utiliza el capitalismo.

Dentro de la escuela institucionalista, actualmente existen diversas perspectivas sobre el papel del Estado en la economía y en la sociedad, aunque la mayoría considera necesaria su intervención en los procesos económicos. En particular, algunas contribuciones subrayan su papel creativo, ya que el Estado juega un papel en la

---

<sup>67</sup> La escuela de la regulación, de origen francés, puede considerarse “hija de las tres heterodoxias: el marxismo, el keynesianismo y el institucionalismo”. Está a su vez formada por diversas corrientes, y su principal preocupación ha sido el análisis de las crisis del capital y los modos de regulación del capitalismo, centrados principalmente, aunque no en exclusiva en las relaciones entre el capital y el trabajo

creación del orden social, contribuye a crear preferencias sociales y métodos para conseguir ese orden, aunque no sin contradicciones. El Estado es “considerado capaz de ser un opresor o un emancipador, y es probable que sea un poco de ambas cosas” (Whalen y Whalen, 1994: 29). Esta forma de observar al Estado puede ser fructífera, ya que existen trabajos empíricos sobre esta materia que confirman estas características contradictorias de los gobiernos (Peterson, 1992; Gordon, 1994, citado en Peterson, 1997:425).

Otros autores y autoras también subrayan la importancia de las políticas gubernamentales para “ayudar en la transformación estructural” del sistema como “una necesidad permanente dictada por el comportamiento del mercado más que por sus fallos” (Burlamaqui, 2000: 43). Es decir, el Estado es considerado necesario para resolver los problemas que el sistema económico capitalista genera si se le deja en las manos de las fuerzas del mercado. No obstante, muchos análisis institucionalistas, a pesar de dar importancia al sector público, sólo analizarán los vínculos entre el sector público y el sector empresarial privado, dejando a las unidades convivenciales y su papel económico fuera del análisis (como por ejemplo, Chang, 2000:20; Burlamaqui, 2000: 47, entre otros). En algunas ocasiones, parecen idealizar el papel de esta institución en el devenir económico.

La **escuela de la elección pública** (*public choice*)<sup>68</sup>, sin embargo, utiliza una argumentación totalmente diferente a la marxista o institucionalista sobre el crecimiento del Estado, al considerar que éste puede convertirse en un obstáculo para el progreso económico, dado que las burocracias tienden “naturalmente” a expandirse. Según Niskanen (1971)<sup>69</sup>, las instituciones burocráticas son agentes maximizadores de un presupuesto, lo cual tiene como efecto la expansión sustancial del “aparato” del gobierno. Así, los Estados tienen que absorber cantidades crecientes de recursos para financiar esas burocracias, teniendo como resultado previsible una excesiva presión fiscal que acaba ahogando las posibilidades de crecimiento económico. Siguiendo esta lógica, los autores de la elección pública consideran que cualquier estudio de los

---

<sup>68</sup> También conocida como Teoría de la Elección Social, Teoría de la Elección Racional, la Economía de la Política o la Escuela de Virginia.

<sup>69</sup> Citado en Sánchez, 1997:106.

determinantes reales del crecimiento del sector público debe tener en cuenta que lo que hacen los gobiernos no puede ser separado del sistema que determina cómo y por qué los gobernantes son elegidos (Peacock, 1995: 36).

Dadas las repercusiones y la influencia que ha tenido en las últimas décadas la teoría de la elección pública en relación al papel que debería desarrollar el sector público en la economía, vamos a dedicarle un espacio para poder comprender más en profundidad sus postulados.

El campo de investigación de la escuela de la elección pública es el estudio de las decisiones colectivas o públicas, del funcionamiento de las instituciones y de los procesos políticos que aquéllas implican. En palabras de Buchanan, la elección pública es una “perspectiva de la política que emerge de una aplicación extensiva de los instrumentos y métodos (utilizados por los/las) economistas al proceso de toma de decisiones colectivas o no relacionadas con el mercado”... lo cual “requiere un enfoque concreto de la ciencia económica” (Buchanan, 1986:19).

Esta visión requiere, por lo tanto, comprender cómo ven la economía política estos autores que se incluyen en esta sub-disciplina de la economía, muy influida en un principio por la Universidad de Chicago en los años 50 y algunos de sus profesores (Frank Knight, Henry Simon, Lloyd Mints,...). En su opinión, la base de la ciencia económica es la teoría de precios aplicada a los temas del mundo real. Su eje central es la organización económica asociada al proceso de mercado que opera a través de una estructura de precios. La economía política, así, es “nada más que esta materia de estudio insertada dentro de un marco social, descrito por las “leyes e instituciones” sobre las que escribió Adam Smith”. Por lo tanto, la economía política significa “nada más que un retorno a la problemática enunciada por los economistas políticos clásicos” (Buchanan, 1986:10).

Partiendo de esta concepción reduccionista del problema económico centrado en los mercados y sus precios, en la década de los 60 constituyen la teoría denominada de la “elección pública” al considerar que la comprensión del proceso de mercado es una condición necesaria pero no suficiente para asegurar las “bases analíticas-intelectuales

de una sociedad libre”. Así, llegaron a aplicar y extender los instrumentos económicos a los procesos políticos.

El discurso metodológico de la elección pública parte de una hipótesis muy simple: los individuos, al actuar en política, tienen las mismas motivaciones que cuando lo hacen en el mercado, es decir, buscan la maximización de sus preferencias y de sus beneficios. Estos autores abordan, por lo tanto, el análisis del funcionamiento de las organizaciones políticas sobre la base de los comportamientos individuales, dado que son las mismas personas las que actúan en el mercado y en el gobierno.

Asimismo, no comparten los supuestos metodológicos en los que se basa la **teoría normativa de la Hacienda Pública**, relativos a las deficiencias del mercado. La visión del sector público como un agente dotado de coherencia interna que sabe interpretar los contenidos del interés general de la sociedad, partiendo de las preferencias de la ciudadanía, y con poder para poner en práctica las políticas económicas que ésta demanda, les resulta difícilmente aceptable. Consideran que el gobierno es un “entramado complejo de intereses e instituciones que pueden actuar de acuerdo con principios distintos al interés general”. Las decisiones dentro del sector público son tomadas por personas con un conocimiento imperfecto de las preferencias de la ciudadanía y que tienen unos intereses y motivaciones concretos.

Estos autores cuestionan las ideas románticas que se le suelen asignar al sector público, contribuyendo al cambio en la forma de contemplar la función del sector público en las sociedades modernas. Parten de que no sólo existen fallos de mercado, sino fallos del sector público, ya que dada la complejidad de las instituciones y procesos políticos, incluso en una democracia no están garantizados unos resultados tan eficientes como parece aceptar sin discusión la teoría de los fallos de mercado. En su opinión, tanto los votantes como los políticos son sujetos racionales que intentan maximizar sus intereses, y en esta escuela intentan analizar los principales incentivos y motivaciones existentes detrás de sus actuaciones. Por ejemplo, en el caso del burócrata, el supuesto básico de su comportamiento, de acuerdo con esta escuela, es la maximización de su propio bienestar (ampliación de poder, prestigio profesional, reputación política, estabilidad en el cargo,..). Partiendo de este supuesto de

comportamiento se supone que mostrará una clara inclinación a sobredimensionar el presupuesto, “con independencia de que el tamaño excesivo del mismo perjudique la asignación eficiente de recursos” (RIEE, 1987: XVI).

Estos autores consideran que la teoría normativa de los fallos del mercado rompió el principio del equilibrio presupuestario clásico y de austeridad presupuestaria, contribuyendo al rápido crecimiento del sector público en la segunda mitad del siglo XX. El tamaño del sector público “rebasa sobradamente las deficiencias que pudieran existir en el funcionamiento del mercado”, siendo un factor de notable rigidez, al permitir, en su opinión, que “los agentes económicos no actúen con la eficiencia que exige el mercado, creando el hábito de que ante las dificultades se recurra a la esfera pública, a la que se solicitan subvenciones o regulaciones que permitan sostener artificialmente la situación” (RIEE, 1987:XVII).

La teoría de la elección pública considera que las explicaciones justificativas de la expansión del gasto público, en particular, y de las actividades públicas, en general, se apoyan en una valoración y agregación incorrectas de las preferencias individuales y las conductas maximizadoras de los agentes que intervienen en los procesos políticos, destacando la ilusión fiscal que padecen los votantes.

Entre las propuestas realizadas desde esta escuela con objeto de reformar las instituciones fiscales que permitan superar o limitar, al menos, los “efectos perversos de los procesos democráticos”, destacan fundamentalmente tres vías de reforma institucional: mejorar la eficiencia en las actuaciones públicas mediante nuevos sistemas de incentivos (premiando los recortes de gastos, contratando los servicios públicos con empresas privadas,..), introducir cambios en el procedimiento presupuestario (introducción de mayorías cualificadas para tomar decisiones sobre los gastos e ingresos presupuestarios, asociar ambos, mejorar la información pública del presupuesto, así como los sistemas de evaluación y control del gasto en todos los niveles de la administración,..) y, establecer límites legales a la expansión del sector público (controlando su volumen y crecimiento futuro). Sus propuestas se han aplicado en algunos Estados anglosajones como el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda, principalmente a partir de la década de los 80.

En algunas de estas propuestas se percibe un rechazo del Estado de Bienestar que se ha estado construyendo en la mayoría de los Estados occidentales a partir de la II Guerra Mundial. Algunos autores, incluso, lo critican abiertamente. Gordon Tullock, por ejemplo, manifiesta que “en cierto sentido, el desarrollo del moderno Estado de bienestar no es sino un simple resurgimiento de lo que Adam Smith llamó “mercantilismo””. Las críticas realizadas a esta escuela son también abundantes. Por ejemplo, Musgrave al describir la naturaleza del Estado fiscal sostiene que el papel del Estado actual no es el de la corte mercantilista diseñado para proteger y enriquecer al príncipe, el cual puede utilizar a sus súbditos como parte de sus dominios. Ni tampoco como un dictador benévolo que conoce y satisface las necesidades de sus súbditos. En su opinión, el Estado es una asociación de individuos, comprometidos en una aventura cooperativa, que se ha formado para resolver los problemas de coexistencia social de forma democrática (Musgrave, 1999: 31).

Asimismo, compartimos con Musgrave la consideración de que la coexistencia social implica externalidades que no son cubiertas por el mercado, y que requieren de un proceso político para su resolución eficiente. En su opinión, “la mano visible de los procesos presupuestarios no es menos “natural” que la mano invisible del mercado”. Dado que tanto el mercado como el sector público tienen fallos, ambos son necesarios y su contribución complementaria para el orden social. “Sin un sentido de justicia social la buena sociedad no puede ser definida, y sin ella la sociedad democrática no puede funcionar” (Musgrave, 1999:31-32). Algo que olvidan a menudo muchos teóricos de esta escuela. Parecen idealizar el comportamiento del mercado como exponente máximo de la eficiencia sin analizar sus fallos y la necesidad de una regulación que evite los abusos a los que tiende en la práctica el reparto desigual del poder y de la riqueza que genera. Por ello, se suele defender el establecimiento de políticas fiscales progresivas y un sistema democrático que responda a las necesidades de la mayoría social y no de una minoría privilegiada.

Otros autores también criticarán la fijación de esta escuela con el mercado capitalista<sup>70</sup> como punto de partida y marco de referencia más significativo de la organización social y del comportamiento individual (y colectivo, por extrapolación) tanto en la esfera mercantil como en la pública. Tras su simple y parcial descripción del comportamiento individual, sobre el que son aplicables todas las críticas realizadas en el capítulo anterior al homo economicus, es criticada su pretensión de definir el comportamiento social, como una mera suma de los comportamientos individuales.

Aunque la base del Estado es el individuo, éstos no viven aislados sino que son miembros de un grupo con el que comparten preocupaciones e intereses. Las elecciones sociales, por ello, están condicionadas por la asociación en grupo. La provisión eficiente de bienes públicos requiere instituciones políticas y un proceso colectivo de determinación política. En una sociedad democrática, se necesita consenso y el votante individual funciona en el contexto de una elección de grupo, siendo las coaliciones parte del proceso.

La toma de decisiones en la economía fiscal debería, por lo tanto, ser vista en un contexto amplio de estructura social y no como una simple analogía a los individuos, comprometidos en la maximización de los intereses propios en el mercado<sup>71</sup> (Musgrave, 1999:32). La modelización de los gobiernos como burócratas vagos o corruptos ofrece una imagen parcial y desviada del sector público, cuya propagación ha sido destructiva del buen gobierno en una sociedad democrática (Musgrave:1999: 35).

---

<sup>70</sup> “Uno de los aspectos que distingue incluso a los más abiertos e inspirados economistas neoclásicos de los economistas con real conciencia institucional, es la creencia en lo que yo denomino la presunción de supremacía del mercado. En su opinión, “al principio, existían los mercados” (Williamson, 1975, p.20), y la intervención del Estado, las organizaciones, y otras instituciones son vistas como sustitutos creados por la mano del hombre, que emergieron solamente una vez los defectos detectados en el mercado fueron insostenibles (Arrow, 1974), lo cual puede solamente ser visto como una defensa “ideológica” de un “sistema” injusto”. (Chang, 2000:3).

<sup>71</sup> En opinión de Musgrave et al. (1999), Marx tenía razón al considerar la interacción social en términos de intereses de grupo, aunque su error fuera situar el único centro en la dicotomía entre el trabajo y el capital. Asimismo, Schumpeter también consideraba el desarrollo social impulsado por los modelos cambiantes de la estructura social, y Weber introdujo el papel de los valores compartidos como un factor determinante.

El papel del Estado es importante, de acuerdo a Musgrave, por las tres funciones que tiene que cumplir. En primer lugar, la provisión de los bienes públicos; la segunda, la distribución de recursos, para la que es necesaria una función de bienestar social, que defiende debe ser determinada a través de un proceso democrático. Y en tercer lugar, sitúa el lugar del presupuesto en la política macroeconómica.

Finalmente, querríamos destacar otro debate relativo al tamaño del sector público y la necesaria descentralización fiscal que defienden. Este problema surge a partir del “dramático crecimiento del sector público a lo largo del siglo XX”, considerado por Wallace E. Oates, como una de las “principales fuentes de preocupación no sólo de los economistas de la academia, sino de las personas que toman las decisiones políticas”.

A partir de estas consideraciones, se ha comenzado a analizar si el sector público tiende, *ceteris paribus*, a ser mayor cuanto más centralizada esté su estructura fiscal. En 1980, James Buchanan y Geoffrey Brennan a partir de la consideración de que el sector público es un “Leviathan”, es decir, que está constituido por una entidad monolítica que “busca maximizar los ingresos que extrae de la economía”, concluyeron que la descentralización es una poderosa restricción a esta tendencia, ya que la descentralización del ingreso fiscal y del gasto público, haría empujarse “la intrusión del gobierno en la economía”, siempre *ceteris paribus*. Sin embargo, y aunque existen múltiples artículos relativos a esta temática, no se ha llegado a una conclusión clara, tal como recoge Oates (1989:579), debido a los diversos factores que influyen en los procesos de descentralización fiscal, y sobre todo, dada las diversas estructuras organizativas que impiden análisis econométricos comparativos con resultados extrapolables. Dada la importancia de este análisis en la política presupuestaria actual de muchos Estados, este tema será debatido a continuación.

### **2.2.3. Modelos de Federalismo Fiscal**

El término “federalismo fiscal” (o finanzas multinivel) se refiere a las finanzas públicas en una estructura jerárquica de gobierno autónomo, en el que cada persona es, simultáneamente, una ciudadana de más de un gobierno (Tresch, 1981, citado por Söderström, 1998:3). En la actualidad se utiliza también este término para referirse a la

situación existente en Estados unitarios, con diversos niveles administrativos que ostentan un reparto competencial.

El federalismo fiscal a nivel teórico no tiene una larga tradición en la Ciencia Económica. Antes de la Segunda Guerra Mundial, esta materia era fundamentalmente tratada en relación al análisis de la imposición sobre la propiedad (property taxation), pero después de la guerra comenzaron a aparecer una serie de artículos sobre las implicaciones económicas de un sector público descentralizado. Buchanan, a principios de los años 50, presentó una nueva forma de comprender los problemas relativos a los residuos fiscales (*fiscal residua*) y la equidad horizontal. Musgrave en 1959 también trató este tema, aunque se necesitaron unos años hasta reconocer que Buchanan había ya demostrado cómo el requisito de equidad horizontal definía los objetivos precisos para la compensación entre los gobiernos locales (Lotz, 1998: 22).

En esa época, Kjeld Philip (1954, citado por Lotz, 1998:22) preocupado por los crecientes desequilibrios verticales que estaban teniendo lugar en muchos países tras la IIGM, analizó estos movimientos. Entre sus conclusiones destaca el aumento experimentado por la asignación de servicios que los gobiernos centrales realizaban a los gobiernos locales; servicios que en muchos casos habían sido previamente ofrecidos de forma voluntaria por algunas corporaciones locales. Observó, además, cómo esta tendencia se había producido a lo largo de los últimos 100 años. En muchos casos, al no ir estas asignaciones acompañadas con nuevos recursos financieros a nivel local, los desequilibrios verticales habían ido aumentando. Esta tendencia fue denominada por Philip como un “movimiento hacia la centralización”. Movimiento que había sido más rápido respecto a los ingresos que a los gastos, lo que había generado déficits locales. La historia así recogía que lo que realmente había crecido era la influencia de la administración central más que el gasto realizado por ésta.

Entre los objetivos que perseguía la administración central al llevar a cabo esta política de mayor control, aunque descentralizando el gasto, destacaba el de la eficiencia y una visión de la democracia que subrayaba la importancia de los gobiernos locales, según Lotz. En la actualidad, los argumentos son más variados: la competencia entre autoridades locales puede evitar un *Leviathan* (Oates, 1989) o que las autoridades

locales de este modo obtienen más información para satisfacer mejor a toda la comunidad (Breton, 1996, citado por Lotz, 1998: 25).

A continuación, Tiebout (1956) escribió un artículo sobre las ganancias potenciales en bienestar, consecuencia de “votar con los pies”. Pero fue en 1959, con la obra de Musgrave “Teoría de las Finanzas Públicas”, el momento en el que toma forma una teoría coherente sobre las finanzas multinivel, vigente a nivel académico hasta la actualidad, en la que asigna a cada uno de los niveles administrativos la conveniencia de desarrollar algunas de las funciones asignadas a las administraciones públicas.

Musgrave, en su teoría defiende que en un sistema federal la función de redistribución debería ser una función del gobierno central. Su justificación se basa en dos argumentos principales. Por un lado, objetivos opuestos sobre la redistribución entre niveles diferentes de gobierno resultarían en un continuo conjunto de ajustes y reajustes sin alcanzarse un equilibrio final. En segundo lugar, los ajustes distributivos a nivel estatal pueden ser anulados por movimientos interestatales. Oates, en 1969, aportó evidencia sobre tal movilidad de la gente. Sin embargo, estos argumentos apenas pueden ser aplicados a nivel de algunos Estados, en la práctica<sup>72</sup>.

Por otra parte, Musgrave defiende que las autoridades locales son las más adecuadas para proveer bienes públicos locales, basándose en la aportación de Adam Smith en la *Riqueza de las Naciones*, cuando afirma:

*“Were the streets of London to be lighted and paved at the expense of the treasury, is there any probability that they would be so well lighted and paved as they were at present, or even at so small expense?”* (citado por Lotz, 1998:24)

La forma en que ese aprovisionamiento se debe realizar, según Musgrave, depende de cómo se interprete la naturaleza de la Federación o Estado. Es decir, las consideraciones políticas son tan relevantes como las económicas. A la hora de analizar la política presupuestaria de un Estado y sus diferentes administraciones públicas, será preciso, por lo tanto, conocer cual es la división competencial existente

---

<sup>72</sup> Los gobiernos locales en los Estados nórdicos, por ejemplo, tienen una fuerte capacidad impositiva y de gasto respecto a la de las administraciones estatales.

en la misma, pues la propuesta teórica de estos autores y la realidad de los Estados parece no coincidir en muchas ocasiones, dada la gran variedad de métodos seguidos a la hora de organizar esta división competencial en la práctica.

A nivel general, se han intentado realizar taxonomías sobre los diversos modelos seguidos en la organización del federalismo fiscal. Entre ellas, destacamos la realizada por Söderström (1998), quien clasifica los **modelos de federalismo fiscal** en tres tipos:

#### 1. Modelo localista fragmentado de federalismo fiscal

Este modelo se basa en dos principios fundamentales. En primer lugar, que un gobierno representativo funciona mejor cuanto más cerca se encuentre de su grupo de electores, y en segundo, que dentro de un país, subgrupos de gente tienen el derecho de votar por diferentes tipos y cantidades de servicios públicos. Por ello, en opinión de algunos autores, las decisiones se deben tomar al nivel más bajo de gobierno consistente con los objetivos de eficiencia en las asignaciones de recursos y la equidad distributiva. De ese modo, el gobierno central solamente proveería bienes y servicios colectivos o públicos a nivel nacional, como la defensa o un sistema de seguridad social nacional. Para el resto de actividades, sería el gobierno local el encargado de desarrollarlas. Este modelo, fuertemente favorable a la descentralización, ha sido criticado por los dos modelos siguientes.

#### 2. Modelo centralista de federalismo fiscal

Los autores centralistas defienden un papel diferente para los gobiernos locales. Parten de una función de bienestar social para el país en su conjunto y consideran que el gobierno central debe maximizar esta función en solitario. Así, ven a los gobiernos locales como agentes potenciales del gobierno central, y el federalismo fiscal es analizado como un sistema de incentivos y medidas reguladoras por las que el gobierno local podría ser atraído para comportarse en concordancia con los objetivos formulados por el gobierno central (considerado “el principal”).

Esta visión refleja que los centralistas son bastante escépticos respecto al gobierno local. El control ejercido por las autoridades locales electas es sólo una de las opciones

posibles, de acuerdo con estos autores. Debido a las supuestas ineficiencias cometidas por estas autoridades, consideran que la intervención del gobierno central deberá ser elevada. En suma, otorgan un papel muy limitado a las autoridades locales, y las cuestiones relativas a la redistribución o bienestar deben estar en las manos del gobierno central. Oates ha propuesto, por ejemplo, que el gobierno local debería limitarse a ofertar aquellos servicios públicos que pudiera financiar con impuestos sobre determinados recursos generados en la localidad, como podrían ser los beneficios empresariales.

### 3. Modelos pragmáticos de federalismo fiscal

Los autores pragmáticos utilizan una argumentación más compleja que los anteriores. Parten de un enfoque localista y llegan a unas conclusiones centralistas, según Söderström (1998:9). Consideran que es muy poco probable que los gobiernos locales consigan algún resultado positivo al aplicar las políticas de forma autónoma, ya que aparecería el “problema de la competencia”. Por ejemplo, si un municipio intenta imponer un impuesto a la parte de la población rica para financiar la salud o la educación de la gente pobre del municipio, estos autores consideran que la población rica se desplazará a otra localidad donde no exista ese impuesto. Eso da lugar al problema de la competencia, y es por lo que consideran el modelo localista fragmentado incompatible con un nivel óptimo de distribución del ingreso desde el punto de vista de los gobiernos locales. Así, concluyen que es el gobierno central el que debe asumir la responsabilidad de las políticas redistributivas del presupuesto público. A partir de aquí hay dos enfoques respecto al papel del gobierno local. Por una parte, quienes defienden que éste solamente desempeñe aquellas actividades para las que la financiación siga el principio del beneficio, o por otra parte, que se establezca que todos los municipios deben seguir las mismas pautas en aquellas áreas donde pueda existir riesgo de crearse el problema de competencia para así eliminarlo, aunque en este caso existe el riesgo de que las autoridades municipales se conviertan en meras agencias del gobierno central.

A pesar de que a nivel teórico existe un debate sobre el tamaño óptimo del sector público, no existe unanimidad sobre estas tres posturas, aunque la literatura relativa a las finanzas públicas revela una clara preferencia por una descentralización limitada en

la economía pública. Sin embargo, otros autores, como por ejemplo, Brennan y Buchanan (1980) apoyan el modelo localista fragmentado como un instrumento para limitar “la intrusión del gobierno en su conjunto en la economía” (citado en Söderström, 1998:10). El debate, por lo tanto, está abierto, y las realidades también difieren en la aplicación de cada una de estas clasificaciones, las cuales son más complejas en la práctica.

Por ejemplo, los gobiernos locales que existen en los países escandinavos no comparten muchas similitudes con los prescritos en la teoría por Musgrave (1959), Oates (1972) o Tiebout (1956) (Rattsø, 1998: xi). En oposición al consejo de Musgrave, las corporaciones municipales escandinavas cumplen muchas de las funciones típicas de un estado del bienestar, utilizando además la imposición sobre la renta (income taxes) como sus principales fuentes de ingresos (Söderström, 1998:3).

Además, estos países son pequeños, sus poblaciones homogéneas y con poca movilidad y los gobiernos locales “están establecidos como instituciones políticas independientes que resuelven problemas locales basándose en la democracia local. Pero también están integrados en el Estado del Bienestar y sirven como agentes del gobierno central que ofrecen servicios de bienestar bajo estrictas directrices nacionales” (Rattsø, 1998: xi). Constituye, por tanto, una organización administrativa que cumple más funciones que las asignadas potencialmente en las teorías descritas, reflejando la riqueza y variedad existente en la organización administrativa real de los Estados.

## **2.3. APORTACIONES TEÓRICAS DEL FEMINISMO**

### **2.3.1. Perspectivas feministas del Estado**

Las mujeres quieren un mundo en que la inequidad basada en el género, la clase, la casta o la pertenencia a una etnia<sup>73</sup> desaparezcan de los países y de las relaciones entre ellos. Quieren un mundo en que la satisfacción de las necesidades básicas se convierta en derechos básicos y donde se eliminen la pobreza y todas las formas de violencia; donde el trabajo no remunerado de las mujeres para alimentar, cuidar y tejer la trama que sostiene a la comunidad se valore y sea compartido de manera igualitaria por los hombres; donde cada persona tenga la oportunidad de desarrollar su pleno potencial y su plena creatividad; donde el progreso de las mujeres se reconozca como el progreso de todos los seres humanos.

Noeleen Heyzer (UNIFEM: 2000)

En este apartado, vamos a analizar las perspectivas adoptadas por las principales ramas del feminismo respecto al Estado, y al papel que se le otorga en la mejora de las condiciones de vida de las mujeres y del aumento de la equidad de género en las relaciones socio-económicas predominantes.

Partimos de que las teorías económicas principales no han introducido el debate sobre el papel del Estado en las políticas a favor de la igualdad entre mujeres y hombres, hasta que las economistas feministas han comenzado a elaborar propuestas en este sentido. En la Teoría Feminista, por su parte, no existe una visión monolítica sobre la organización social idónea ni sobre el Estado, identificándose cinco puntos de vista principales relativos al papel del Estado, que se suelen condensar en cuatro (feminismo liberal, radical, marxista-socialista y post-estructuralista). Parten de diferentes percepciones de la realidad imperante y de los cambios requeridos para lograr una sociedad libre de discriminaciones, y por lo tanto, del papel que las instituciones juegan o deben jugar en este proceso. Entre ellos existen algunos lugares de encuentro, encontrándose más distante de los demás el último, ya que cuestiona todas las categorías analíticas utilizadas hasta el momento, en su pretensión de deconstrucción de los esquemas mentales adquiridos, entre los que incluye el género, concepto fundamental en la perspectiva feminista hasta la actualidad, como hemos descrito previamente en el capítulo inicial.

---

<sup>73</sup> Estamos de acuerdo con la opinión manifestada por Lourdes Benería (2005:64), la cual al recoger esta cita manifiesta que también se podría haber ampliado la misma para incluir factores de raza, nacionalidad, religión y orientación sexual, entre otros, pero al ser clara y defender los derechos básicos de las mujeres nos ha resultado muy ilustrativa e inspiradora.

Junto a sus diferentes concepciones del Estado y del papel que podría jugar en el proceso de liberación o consecución de los derechos de las mujeres, resumiremos los principales postulados de cada una de estas ramas del feminismo, así como las principales reivindicaciones de sus predecesoras en estas demandas, para situar sus posturas ante el cambio social necesario para lograr sus objetivos.

Las primeras manifestaciones feministas organizadas se produjeron en la época de la Revolución Francesa, a finales del siglo XVIII en Francia. Como hemos mencionado en el capítulo I, tras la declaración de los derechos del hombre de 1789, Olympe de Gouges publicó la *Declaración de los derechos de las mujeres* (1791)<sup>74</sup>. De este modo, se planteó públicamente la reivindicación por parte de las mujeres de sus derechos de ciudadanía, y su derecho a formar parte de la clase política y ser elegidas representantes del pueblo, algo fuertemente rechazado por los hombres que se dedicaban a la política, que se preguntaban quién cuidaría de la descendencia si las mujeres salían a la esfera pública. De todos modos, esos debates produjeron inicialmente algunos avances, (se logró la ley del divorcio,..), aunque durarán poco al ser fuertemente reprimidos tras la toma del poder por parte de los jacobinos y posteriormente con Bonaparte en 1799.

A finales del XIX vuelven a resurgir con fuerza las demandas de las mujeres para ejercer sus derechos de ciudadanía, especialmente centrado en el derecho al voto, del que estaban excluidas en todo Occidente, a pesar de que ya se había conseguido ese derecho para todos los hombres, independientemente de su patrimonio. Las conocidas como sufragistas reivindicaron con métodos llamativos con objeto de atraer la atención pública y hacerse oír su derecho a ser ciudadanas. Respecto al Estado, las posturas que mantuvieron las sufragistas y el feminismo liberal y socialista de finales del XIX no carecieron de divergencias y fricciones, reflejo de las divisiones que se manifestaban también en las corrientes políticas de la época. En Inglaterra, por ejemplo, mientras la rama liberal tradicional era anti-estatista (destacando Millicent Fawcett), la Liga del Sindicato de Mujeres y Lady Dilke defendían una legislación proteccionista para las

---

<sup>74</sup> Estas reivindicaciones se extenderán rápidamente. Al año siguiente, 1792, Mary Wollstonecraft redactará su conocida *Vindicación de los derechos de la mujer*.

mujeres trabajadoras, y las mujeres socialistas compartían con las liberales sociales la necesidad de la intervención del Estado (Rowbotham, 1994: 22). Por lo tanto, la diversidad de opiniones ha caracterizado este debate tanto dentro del feminismo como del espectro político y económico masculino.

El **feminismo liberal** vuelve a tomar fuerza en la década de los 60 del siglo XX, tras el aletargamiento que sufrió como movimiento social una vez conseguido el derecho al voto de las mujeres en las primeras décadas del siglo XX en el mundo anglosajón y gran parte del europeo. En esta corriente, se suele considerar la obra de Betty Friedan, *La mística femenina*<sup>75</sup> de 1963 como el punto de partida que finaliza con el silencio de las décadas anteriores<sup>76</sup>. Su rápido éxito (se convirtió en un best-seller tras su publicación) reflejó que la imagen de esposa feliz que se estaba intentando trasladar en EEUU en esa época no era real y que existía un descontento por parte de las mujeres sobre su condición.. El debate sobre la injusta exclusión de las mujeres de la esfera pública dio lugar a la creación de diferentes organismos públicos que impulsaron esta discusión, y motivó la formación de la *Organización Nacional de las Mujeres* (NOW: *National Organization for Women*) en 1966 como grupo de acción extragubernamental, entre cuyas funciones principales destacará el presionar a los organismos oficiales para introducir mejoras en las condiciones de vida y trabajo de las mujeres. Su primera presidenta fue Betty Friedan. El objetivo principal de NOW era “impulsar la completa participación de las mujeres en la corriente principal de la sociedad americana, ahora (now), ejercitando todos los privilegios y responsabilidades, en una cooperación en completa igualdad con los hombres”<sup>77</sup>.

Este movimiento caracterizó al feminismo liberal, y daba gran importancia a los cambios legales para conseguir sus objetivos. Cambios que, en su opinión, podrían ser introducidos sin modificar las estructuras básicas de las instituciones políticas y

---

<sup>75</sup> Título original: *The feminine mystique*.

<sup>76</sup> El debate, no obstante, debió tener sus inicios previamente, puesto que en 1961, el gobierno del presidente Kennedy había establecido una Comisión Presidencial sobre el Status de las Mujeres.

<sup>77</sup> NOW planteó también una plataforma de derechos de las mujeres, con objeto de lograr la eliminación de los obstáculos que impedían la completa participación de las mujeres en las actividades extradomésticas.

económicas existentes, ya que su pretensión era que las mujeres también tuvieran acceso a las mismas, sin cuestionarse sus bases ni proponer cambios estructurales.

De esta postura se deriva su consideración del Estado como una estructura neutral al género, y defiende su participación en él para lograr superar los obstáculos legales específicos existentes, para conseguir la igualdad de las mujeres. Esta visión de las instituciones las diferencia en gran medida de la perspectiva del feminismo radical y especialmente del marxista, ya que éstos ven las instituciones como inherentemente jerárquicas, competitivas e individualistas.

El **feminismo radical** surge a partir de un grupo de mujeres pertenecientes a la organización NOW, que lo abandonan, disconformes con el conservadurismo que, en su opinión, estaba manifestando en sus propuestas. Forman otro colectivo “El Movimiento 17 de octubre” en 1967, en colaboración con Ti-Grace Atkinson, que posteriormente denominarán “Las Feministas”. En esa época también surgirán en EEUU otras organizaciones que se enmarcarán en el feminismo radical, provenientes de la Nueva Izquierda. Este es el caso de Shulamith Firestone y Jo Freeman, las cuales fundaron la organización “Mujeres Radicales”, en Nueva York, fruto de su desacuerdo con la Conferencia de la Nueva Izquierda en la que las demandas presentadas por mujeres no habían sido tenidas en cuenta, lo que las hizo pensar que era necesaria una organización propia de mujeres.

Entre los postulados del feminismo radical se encontraba su creencia en la naturaleza sistémica de una gran parte de la injusticia política; planteamiento que compartían con la izquierda. Se denominaron radicales porque querían llegar a la raíz de la opresión de las mujeres, que consideraban especialmente una opresión política. En su análisis, concederán especial importancia a la familia como principal institución creadora y reproductora de las disparidades entre las mujeres y los hombres, base del patriarcado. En este sistema, a las mujeres se les considera inferiores, tanto política como económicamente, y se les asignan unos roles específicos en la familia que les perjudican al hacerlas dependientes de los hombres, a los que se les conceden, de forma estructural, poder sobre éstas. Consideran que las diferencias biológicas en las labores reproductivas son las que generan las disparidades de estatus y de

dependencia en la que viven las mujeres. No obstante, el cambio es posible, dados los avances tecnológicos en las tareas reproductivas (de acuerdo con Firestone). Asimismo, defendían los grupos de “concienciación de las mujeres” ya que daban mucha importancia a los sentimientos y percepciones personales como forma de superar el sistema de roles de los sexos. Las críticas a estos postulados se centrarán en el carácter ahistórico de estos análisis, que sólo tienen en cuenta unas realidades muy concretas, y sin embargo, tratan de generalizarlas y universalizarlas. Entre los cambios que ha experimentado el feminismo radical en los últimos años se encuentra el haber otorgado un papel fundamental a la sexualidad y a los cambios que propugna para superar los moldes masculinos de comportamiento.

Estas feministas no creerán en el poder de la ley para superar las desigualdades existentes, sino en la organización política autónoma de las mujeres en la guerra de poder con los hombres, para arrebatárles sus privilegios sobre las mujeres. Por ello, rechazan al Estado por masculino y consideran que nunca podrá dar poder a las mujeres, ya que en su esencia está concebido como una estructura de poder de los hombres. Por lo tanto, al ser masculinos tanto los supuestos en los que se basa, la cultura que defiende como el estilo que ejerce, no podrá intervenir para mejorar las condiciones de las mujeres, ya que tiene un fuerte sesgo de género.

El **feminismo marxista y socialista** también surge en los EEUU de la Nueva Izquierda y tuvo que superar las creencias de muchos marxistas en las décadas de los años 60 y principios de los 70 sobre el carácter reformista y burgués del movimiento feminista, al considerar que sus demandas se podían resumir en el aumento de la presencia de las mujeres en las esferas predominantemente masculinas. Estos críticos consideraban que estos cambios no cuestionaban la estructura de clases de la sociedad capitalista y que ésta era compatible con esos cambios de género.

Dada la importancia que el marxismo otorga a la esfera de la producción y el trabajo remunerado, así como a la clase y al materialismo como categorías analíticas básicas de la evolución social, se produce por parte de algunas autoras una voluntad de integrar los análisis del feminismo radical (sobre la importancia del patriarcado) con los del marxismo (la importancia de la estructura económica y las clases sociales),

superando las deficiencias de ambos planteamientos (en el primer caso, su ceguera respecto a los procesos históricos, y el marxismo por su ceguera ante el género), surgiendo el feminismo socialista, con diferentes enfoques. Uno de los más representativos es el recogido por Heidi Hartmann (1981) en su artículo "*The unhappy marriage of marxism and feminism: towards a more progressive union*". En su análisis, defiende la integración de ambas categorías (patriarcado y capitalismo), al considerarlas formas de relaciones sociales independientes que se han apoyado mutuamente a lo largo del siglo XX. Por ello, el feminismo socialista considera que el Estado combina el capitalismo y la dominación masculina para oprimir a las mujeres.

Esta posición ha provocado críticas que consideran que el "sistema dual" implícito en estas propuestas sitúa el patriarcado dentro de la familia, pero no son capaces de analizar las relaciones de opresión de las mujeres fuera de esta institución. Además, el origen familiar de esta opresión también debería llevar a analizar su imbricación en las estructuras políticas, económicas y religiosas, las cuales, en un principio, han estado fuertemente vinculadas a las estructuras familiares y, posteriormente, a pesar de ir independizándose, han mantenido elementos patriarcales en sus estructuras (Nicholson, 1986: 41).

El feminismo marxista considera que el Estado es capitalista, y oprime a las mujeres por su posición de clase, no específicamente por su género. Así, las mujeres de las clases dominantes no están oprimidas, y no se puede contar con el Estado para transformar la discriminación que viven las mujeres hasta que el capitalismo sea superado. No podemos obviar, sin embargo, que en las últimas décadas se ha producido una evolución en esta corriente de pensamiento que defiende que el Estado tiene un carácter plural, que está formado por una multiplicidad de organismos que muestran diferentes perspectivas e intereses, por lo que también difieren en su sensibilidad hacia la problemática de género, por lo que abren diferentes posibilidades políticas (Randall, 1998: 187).

El **feminismo post-estructuralista o post-moderno**, por su parte, cuestiona todas las categorías creadas en torno al género, el concepto de mujer, el lugar que ocupa el cuerpo,... para reconstruirlas. En este proceso, comienzan por un análisis profundo del

lenguaje hasta llegar a la negación de las generalizaciones por estar profundamente desilusionadas con ellas. Enfatizan el carácter fragmentario y plural de la realidad, por lo que los análisis deben ser siempre localizados y no se pueden mantener posturas generalistas sobre ninguna institución o concepto.

Este enfoque se desarrolla especialmente en la década de los 90, y su visión del Estado se basa en que éste constituye un espacio donde los intereses son activamente contruidos más que dados. El poder es algo relacional que se ejerce, no se posee (visión que parte de Foucault). Si el Estado es el fruto de luchas políticas, habría que analizarlo más como proceso, como práctica y discurso. En consecuencia, la visión post-estructuralista defiende la imposibilidad de analizar el Estado de forma abstracta y generalista, puesto que las organizaciones estatales son espacios de carácter cambiante en los que compiten discursos, tanto internos como externos, que pueden ser positivos o negativos para las mujeres.

Otras feministas, aunque no defensoras del post-estructuralismo, han comenzado también a criticar la visión del Estado como estructura monolítica, por un lado, y el supuesto de los intereses unitarios de las mujeres como grupo homogéneo, por otro. En este contexto, también se ha retomado el análisis del papel del Estado como institución<sup>78</sup>, es decir, como el conjunto de marcos de actuación y normas contruidas socialmente, en el que las organizaciones son fruto de esos marcos. Por ello, se debería analizar al Estado como un conjunto complejo de organizaciones burocráticas. Goetz (1995) señala que los fallos del sector público respecto a la equidad de género son fruto de “su normas, estructuras y prácticas”, por lo que para transformarlas es necesario conocer la historia de las elecciones sociales realizadas por grupos particulares insertos en esas instituciones.

Desde el institucionalismo, algunas autoras, como Jennings, toman como base de partida el feminismo marxista y socialista, ya que a pesar de las carencias de la teoría marxista, la consideran necesaria para repensar los vínculos existentes entre los principales ámbitos sociales, es decir, el Estado, la economía y la familia (Jennings,

---

<sup>78</sup> Las instituciones como las “reglas de juego de las que se dota una sociedad para regular su comportamiento social” (North, 1990:3-4, citado en Waylen, 1998: 6-8).

1992: 119). Respecto al Estado, considera que éste no es un “tipo ideal”, que no debe ser analizado en base a definiciones categóricas o enumeraciones de sus roles y funciones, puesto que es una expresión del doble dualismo con el que se le suele tratar (Jennings, 1992:140). Habría que superar las visiones estáticas del mismo e introducirlo en análisis dinámicos pegados al terreno estudiado (considerando su evolución histórica y características actuales).

Este punto de vista reconoce la importancia de redefinir el proceso de aprovisionamiento social, en si mismo, en el que la economía sea también vista como un conjunto de acuerdos que aseguren la reproducción social, y que integre a la familia y al Estado. Consideran que el institucionalismo ofrece la mejor posibilidad que ha aparecido hasta ahora de producir una verdadera teoría económica feminista que tome el género como una forma de desigualdad social, que afecta al proceso de aprovisionamiento social en formas fundamentales y abandone el economicismo de la mayoría de las teorías económicas (Jennings, 1992:141).

En resumen, hasta las últimas décadas del siglo XX pocos análisis iban más allá de considerar al Estado como potencialmente bueno o malo para las mujeres como grupo. Las visiones más positivas consideraban que éste podía ayudar a las mujeres a adquirir más poder cuando les ofrecía las posibilidades de obtener mejoras en términos económicos y políticos. Esta visión se ha defendido sobre todo en el contexto de la social-democracia escandinava y el feminismo liberal, que considera al Estado como un árbitro neutro entre diferentes grupos sociales. Las más pesimistas consideraban al Estado como fruto de la alianza entre el capitalismo y el patriarcado y, por lo tanto, no se debería colaborar con él dado su carácter sustantivo patriarcal (feminismo radical y marxista-socialista, principalmente). (Waylen, 1998:5).

No obstante, a partir de la década de los 70 comienza a producirse un fenómeno de institucionalización del feminismo en organismos públicos que promueven un agenda de igualdad de la mujer. Stetson y Mazur lo denominarán “la institucionalización de intereses feministas” (Stetson y Mazur, 1995:10). A este fenómeno se le denominará **feminismo institucional**, y se está desarrollando tanto a nivel estatal, como en el resto de niveles administrativos (regional y local).

El auge del feminismo institucional en las últimas décadas será analizado en diferentes estudios, entre los que destaca el realizado por Stetson y Mazur *Comparative State Feminism* publicado en 1995, en el que comparan el feminismo institucional en 14 Estados<sup>79</sup>. Estas autoras analizan en qué medida la maquinaria política dedicada a la problemática experimentada por las mujeres puede ser realmente considerada feminismo de Estado, cómo ha influido en la formulación y puesta en marcha de políticas feministas, y si ha permitido el acceso de grupos de mujeres no gubernamentales en el proceso de formulación de dichas políticas.

En su estudio realizan una tipología de feminismo de Estado, basándose en dos categorías de interés en nuestro estudio. Por una parte, el nivel de influencia en las políticas y, por otra, el nivel de acceso de grupos de mujeres a las políticas. En sus conclusiones destacan que es mayor el grado de feminismo de Estado si se dan dos condiciones. En primer lugar, que el Estado se defina como un espacio de justicia social y tenga la capacidad estructural de institucionalizar las nuevas demandas de igualdad. En segundo lugar, que la sociedad apoye ampliamente a las organizaciones feministas que desenmascaran las jerarquías basadas en el sexo, a través de una variada tipología de movimientos (radicales, moderados, reformistas, dentro de los partidos y sindicatos,..). Por lo tanto, tanto el carácter de las estructuras gubernamentales como las acciones del movimiento de mujeres y el apoyo social a las mismas son factores influyentes en el carácter más o menos feminista de los organismos de igualdad.

Siguiendo los dos parámetros con los que realizan la clasificación, consideran que existe un fuerte peso del feminismo institucional en Australia, Dinamarca, los Países Bajos y Noruega. Llama la atención en este análisis que los tres casos que incluyen dentro de la tipología que refleja una baja influencia en las políticas y alto acceso de los grupos de mujeres a dichas políticas sean los tres Estados federales: Alemania, Canadá y Estados Unidos. En el caso de Alemania, existe un gran número de estructuras gubernamentales dedicadas a las mujeres a nivel de los Länders y al nivel

---

<sup>79</sup> Los Estados incluidos en esta obra son: Australia, Alemania, Canadá, Dinamarca, España, EEUU; Francia, Irlanda, Italia, Noruega, Países Bajos, Polonia, Reino Unido y Suecia.

local (aproximadamente 1.100 después de la unificación), a pesar del largo camino que queda por recorrer para conseguir la igualdad (Meentzen, 2000:22).

De este breve resumen, por lo tanto, podemos concluir que el movimiento feminista no tiene una postura común sobre el papel a jugar por el Estado en las acciones que permitan superar la situación de discriminación de género existente<sup>80</sup>, ni ha desarrollado una teoría del Estado (Mackinnon, 1995:177; Waylen, 1998:3), aunque algunas autoras han cuestionado incluso su necesidad (Judith Allen, 1990:20, citada por Waylen, 1998: 3). Así, una parte del mismo considera que el Estado es parte de la estructura patriarcal que impide avanzar hacia la igualdad, mientras otra parte del movimiento incidirá en la necesidad de la intervención del mismo, a través de la formulación de políticas de promoción y de acciones positivas. En muchas ocasiones, se ha percibido al Estado como algo externo a las vidas de las mujeres, sobre el que éstas tenían poco control y su relación era unidireccional del Estado hacia las mujeres. Este enfoque asume que el Estado es una entidad homogénea situada fuera de la sociedad, y no fruto de las interacciones entre los diferentes grupos que la componen (Watson, 1990, citado por Waylen, 1998:4).

Actualmente, la literatura feminista es, en general, menos radical que a lo largo de su historia respecto al papel potencial del Estado en los cambios que afectan a las relaciones de género. Algunas posturas consideran al Estado un aliado potencial para los diferentes y diversos intereses de las mujeres (Stetson y Mazur, 1995:6). Lovenduski también considera que dada la importancia que ha adquirido el Estado, el problema consiste en la imposibilidad de evitarle “porque está muy presente en la mayoría de las áreas importantes de la vida moderna. En este sentido, sostenemos que las mujeres necesitan del Estado y que es importante para el movimiento feminista entender esto” (Lovenduski, 1997: 202). También se considera importante el análisis de las relaciones entre el Estado y la sociedad, ya que es necesaria la revisión del entramado comunitario, de la familia y de sus relaciones sociales.

---

<sup>80</sup> El debate sobre el papel del Estado en la corrección de las desigualdades de género ha sido muy intenso a lo largo de la vida del movimiento feminista y ha creado grandes fricciones dentro del mismo, por las fuertes divergencias existentes en las posturas defendidas.

### **2.3.2. La macroeconomía con perspectiva de género**

En este apartado, vamos a recoger la revisión que se ha realizado desde la economía feminista de las vinculaciones entre los ámbitos que mencionaba Astelarra, el Estado y la sociedad, aunque en este caso desde una perspectiva más económica que exclusivamente política. Por ello, partimos del esquema macroeconómico tradicional de relaciones entre el Estado, las Unidades Domésticas y el Sector Empresarial privado, en el que se enfatizan los flujos relacionados con la renta monetaria desde una visión reduccionista de la participación de las familias y el Estado en la actividad económica. A continuación, la contrastamos con la visión enriquecida de los circuitos y flujos existentes en el conjunto de la economía, partiendo de una caracterización más real y completa de los tres sectores económicos, de sus interrelaciones y de la creación y transmisión de valores, elemento fundamental del funcionamiento económico, incluso aunque se ha simplificado en gran medida para hacerla más fácilmente comprensible y comparada con la visión tradicional macroeconómica.

El impulso del análisis económico con perspectiva de género es un paso importante en la superación de la fragmentación de las categorías analíticas existentes en el discurso económico, como hemos podido observar en el primer capítulo de esta investigación, que crea dicotomías entre lo privado y lo público, así como entre los conceptos de Economía, Estado y familia, los cuales dificultaban en gran medida integrar el género en la macroeconomía y en la política económica.

Normalmente, se considera que la macroeconomía no afecta directamente a la gente, sino que su influencia se realiza a través de las políticas que se ponen en marcha para reorientar las variables macroeconómicas que la conforman, cuando sus valores se distancian de los deseados. Así, la macroeconomía intenta analizar el funcionamiento económico de una sociedad por medio del sumatorio de un conjunto de variables agregadas que intentan medir la producción global de esa economía en un periodo determinado. Sin embargo, desde la economía convencional sólo se tendrán en cuenta los bienes y servicios que pasan por el mercado, es decir, que tienen un precio de mercado, para calcular su valor total, que formará una de las magnitudes más criticadas por su parcialidad, y más utilizadas como referencia del devenir económico de un país hasta nuestros días, aunque en diferentes versiones (per capita, valores

netos, en paridad del poder adquisitivo,..), es decir, el Producto Interior Bruto o PIB, base de la Contabilidad Nacional Convencional. La macroeconomía también tiene en cuenta las variables monetarias que reflejan el nivel de ahorro, inversión, exportaciones e importaciones, o gasto público en servicios y transferencias de recursos así como el ingreso público, realizando un diagrama de flujos que nos debería permitir conocer los flujos de renta generada y los circuitos que recorre. Sin embargo, este cálculo es parcial y deja fuera todo un conjunto de actividades que contribuyen a la riqueza de un país e incluso a su nivel de generación de renta. Vacío que intentan rellenar los esfuerzos feministas con la inclusión de un conjunto de actividades “olvidadas”.

Cuando la evolución de los agregados económicos no son los deseados, dados los ciclos económicos, se suele justificar a participación del sector público en su reorientación. Esta participación se refleja de manera notoria en el ámbito de política económica e incluye la política cambiaria, monetaria y fiscal de un territorio. Para actuar en estos ámbitos se cuenta con una serie de instrumentos, como la devaluación o revaluación de la moneda, en el primer caso, la modificación de los tipos de interés y de la oferta de dinero, en el segundo y las actuación sobre la política impositiva en el tercero.

Una de las áreas más importantes de la política macroeconómica se ejecuta por medio de los presupuestos públicos, ya que éstos reflejan las prioridades económicas y sociales de un gobierno. A pesar de que las partidas presupuestarias pueden parecer neutras al género, en realidad afectan a los hombres y a las mujeres de forma diferente, debido a que en todas las sociedades los papeles, responsabilidades y capacidades asignadas a ambos sexos siempre son distintos (Budlender et al. 2002a:11) y se les otorga distinto valor.

En la base de los análisis feministas en este ámbito se encuentra el reconocimiento de que los sectores y circuitos que forman los diagramas macroeconómicos son estructuras con género, es decir, no sólo integran hombres, mujeres, jóvenes y criaturas, sino que también incluyen sus modos de funcionamiento y éstos se han construido sobre una concreta organización de género imperante, no equitativa, y que discrimina a lo femenino sobre lo masculino. En este proceso, se han comenzado a

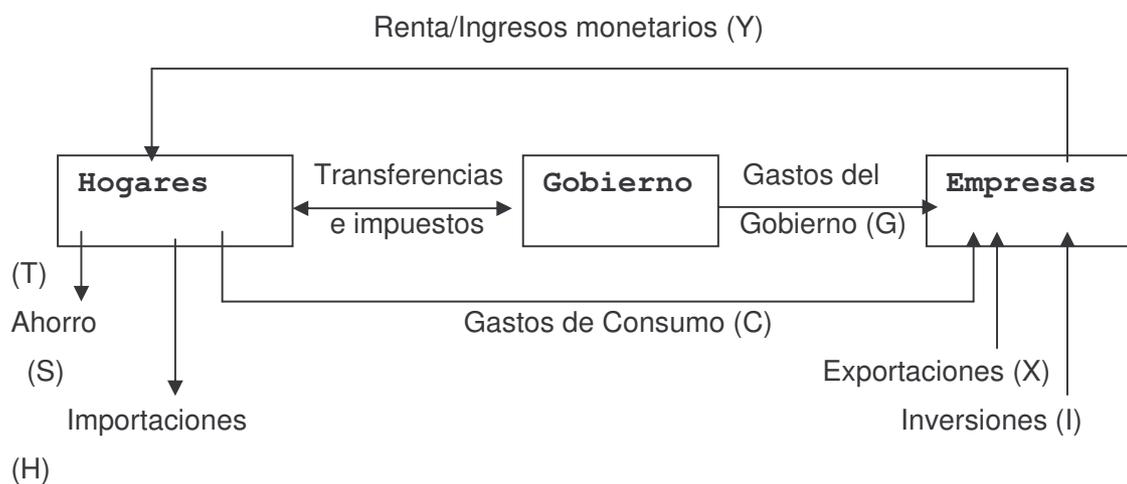
tener en cuenta funciones que no se habían reconocido hasta ahora como parte integrante de la esfera doméstica o de la esfera pública.

Desde un punto de vista estructural, la economía política es la organización de la producción y consumo de bienes y servicios, y los espacios que participan en ella (el “económico”, “doméstico” y “político”), se construyen en función de la influencia que tienen en la producción. Cualquier análisis a este nivel, en primer lugar, debe decidir cómo estructurar las actividades, cómo organizar los sectores, y cómo caracterizar a los circuitos que vinculan a los sectores. En este estudio de los flujos macroeconómicos desde la perspectiva del género, Isabella Baker y Diane Elson son autoras referenciales, puesto que en varios artículos han tratado en profundidad este tema, por lo que en este apartado vamos a utilizar sus aportaciones como base del análisis. (Bakker, 1994; Elson, 1991, 1998)

Elson manifiesta que a finales del siglo XX la economía política se está reorganizando desde diferentes puntos de vista. Frente a la perspectiva neoliberal, defensora de los mercados como mejores coordinadores de los procesos productivos, en la actualidad, se ha vuelto a aceptar la importancia del papel regulador y aprovisionador del Estado en la consecución de mejores resultados económicos. Sin embargo, en lo que respecta a la dimensión doméstica, ésta todavía permanece invisible en la mayor parte de los análisis realizados, aunque esté situada junto a los sectores privado y público.

Según la macroeconomía ortodoxa, las interrelaciones entre los sectores doméstico, privado y público, se representan por medio de los flujos circulares de la renta dentro de una economía nacional, tal como se recoge en el gráfico 2.1.

**Grafico 2.1.: Flujo circular de la renta nacional (perspectiva ortodoxa)**



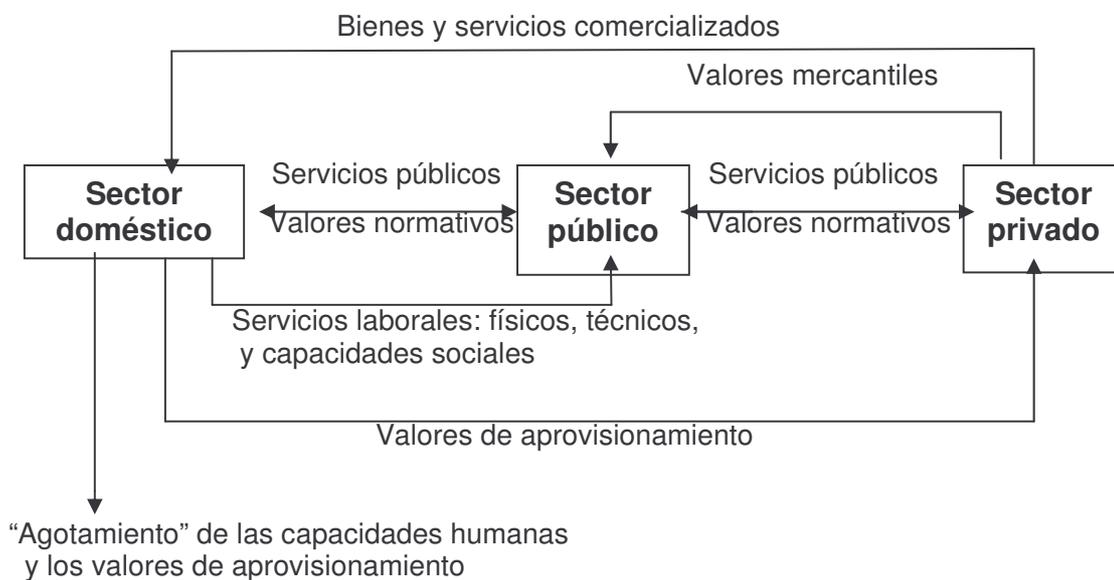
Fuente: Diane Nelson, 1998: 200.

Las familias reciben los ingresos de las empresas que actúan en la economía nacional. Las familias, por su parte, pagan impuestos y reciben del gobierno transferencias monetarias (ayudas). Con todos esos ingresos, las familias gastan una parte en los productos y servicios producidos por las empresas, así como en las importaciones que provienen de otras economías. La parte de los ingresos que no gastan, lo ahorran. El gobierno también adquiere bienes de las empresas y financia esas compras por medio de los impuestos o de la deuda pública. Ni las familias ni el gobierno son considerados productores en este modelo. El monopolio de la producción se deja en manos de las empresas, y ellas son las que venden lo producido a las familias y al gobierno, o lo exportan o lo utilizan para inversiones. Así, la inversión (el aumento de la capacidad de producción) sólo es realizada por las empresas.

Este modelo se centra en la igualdad entre la demanda y la oferta agregada del output empresarial. Esta igualdad depende de algunas relaciones. Por una parte, de los “derrames” del flujo circular entre las familias y las empresas, por medio del circuito de mercado (ahorros, importaciones e ingresos impositivos) y de las inyecciones al flujo circular (inversiones y exportaciones, así como los gastos del gobierno). Los impuestos menos las transferencias son “derrames” y los gastos del gobierno “inyecciones”. Como las interacciones se realizan por medio de flujos monetarios, se pueden cuantificar y sumar, algo que no sucede con los bienes y servicios. Esto da pie a realizar modelos matemáticos y construir las cuentas nacionales.

En el modelo desarrollado por algunas autoras feministas, existen también tres sectores: doméstico, privado y el público, y tres circuitos: el mercado, los impuestos y ayudas, y las redes de comunicación, como se puede observar en el diagrama siguiente (2.2.).

**Gráfico 2.2.: Flujo circular del output de bienes y servicios (incluyendo los valores transmitidos)**



Fuente: Diane Elson, 1998: 203

Este gráfico 2.2. muestra un flujo circular de producto y de valores entre los tres sectores en una economía nacional, que en algunos aspectos es análogo al gráfico 2.1. El producto fluye a través del circuito de mercado, los servicios públicos a través del circuito de impuestos y beneficios y los servicios laborales a través del sector doméstico. Para no complicar el diagrama no se muestra cada circuito por separado, sino que enfatiza la producción de bienes, servicios y valores, no los ingresos y gastos financieros. En este gráfico, a diferencia del anterior, se concede gran importancia a los roles productivos del sector público (productor de servicios públicos), y del sector doméstico (productor de servicios laborales, incluyendo las capacidades físicas, técnicas y sociales de la población). La fuerza de trabajo es así tratada como un medio de producción, tal como la maquinaria, no como un recurso natural como la tierra. Las producciones de ambos sectores constituyen inputs para el sector privado y contribuyen al bienestar de la ciudadanía de un país.

Los sectores económicos, base del diagrama, siguen distintas lógicas de funcionamiento. El sector privado está estructurado por una dinámica de recuperación de costes y búsqueda de beneficio, el sector público por una dinámica de regulación, y el sector doméstico por una dinámica de aprovisionamiento<sup>81</sup>. (Elson, 1998:194)

Las principales novedades de este esquema respecto al anterior se basan tanto en la conceptualización y capacidad productora de los sectores público y doméstico, como en la consideración del papel fundamental que juega en el funcionamiento del sistema la transmisión de valores y normas entre los sectores. Así, el papel de Estado no se mide solamente en función de la influencia de su intervención en el funcionamiento de los mercados, guiados éstos por el sector privado, eje central del análisis tradicional. Sino que se tiene en cuenta el papel constitutivo que juega el Estado en el funcionamiento correcto de los mercados, al proveer las reglas de juego y una infraestructura de derechos imprescindible para su funcionamiento ordenado (Elson, 1998:195).

---

<sup>81</sup> El "aprovisionamiento" es la actividad de proveer a la gente con lo que necesita para crecer y prosperar, incluyendo los cuidados y atenciones, así como los bienes materiales (Nelson, 1993).

Las unidades de producción doméstica, denominadas para simplificar sector doméstico, también presentan una naturaleza más compleja y real en esta versión que en el análisis convencional. Están formadas por las familias y asociaciones de vecinos/as, las cuales realizan una variedad de productos y servicios, entre los que se incluyen algunos agropecuarios (frutos de los huertos y verduras, ..), bienes industriales (por ej. vestidos, dulces,..) y servicios (por ej. el cuidado de la infancia, de la tercera edad, lavandería,...), así como las actividades que estructuran las relaciones de parentesco y comunitarias. Una gran parte de estos bienes y servicios son fruto del trabajo no remunerado<sup>82</sup> realizado en la casa y en el barrio. Este trabajo produce outputs vitales para los sectores público y privado: una fuerza de trabajo preparada para desempeñar una actividad productiva así como una variedad de otros activos sociales intangibles (Elson, 1998:193).

La división del trabajo en función del género que se realiza en el sector doméstico limita y condiciona en mayor medida a las mujeres que a los hombres, tanto en la vida económica como política. Al introducir la esfera doméstica quedan de nuevo en evidencia los límites que tienen las clasificaciones convencionales en la configuración de los sectores.

Al establecer los circuitos que conectan los sectores económicos, tradicionalmente se ha dado prioridad al papel que juegan los “mercados”, donde fluyen los bienes y servicios mercantiles, el dinero y la oferta y demanda de la fuerza de trabajo, campo de investigación básico de la mayoría de escuelas convencionales. No obstante, en el gráfico 2.2. se resalta también la importancia del circuito de valores, en el que cada uno de los sectores es transmisor y receptor. Así, el sector privado transmite valores comerciales a los sectores público y doméstico, el sector público transmite valores normativos, y el sector doméstico transfiere valores de aprovisionamiento. De este

---

<sup>82</sup> El trabajo no remunerado se puede definir como aquellas “actividades domésticas no remuneradas que podrían ser realizadas por cualquier otra persona que la que de hecho las lleva a cabo, o podrían ser adquiridas si existiera un mercado para esas actividades. Así, se distinguen de las actividades de cuidado personal que las personas realizan para ellas mismas (comer, lavarse,..) y actividades de ocio que no se pueden delegar en otra persona (ver la televisión, o leer por placer) (Gardiner, 1997: 13).

modo, el orden moral es incorporado explícitamente como algo producido, al menos en parte, por las actividades desarrolladas dentro de los sectores y transmitidos entre ellos.

La importancia de la producción y transmisión de valores es cada día más reconocida. En un mundo como el nuestro en el que la incertidumbre es una característica básica de las actividades económicas, las normas sociales de comportamiento ético se convierten en imprescindibles, si no se quiere que los mercados se desintegren en una mezcla de oportunismo y desconfianza. Esas normas sociales deben construirse y defenderse continuamente, para contrarrestar las presiones a favor de las ventajas comerciales de cada individuo en el corto plazo. Esto requiere la producción de seres humanos que sean socializados en estos valores para que desarrollen un comportamiento ético<sup>83</sup>. El poder político y económico bruto puede hacer que los acuerdos funcionen, pero si no existe una norma ética básica y si la participación de la sociedad no es ética y carece de voluntad para establecer relaciones de confianza, el sistema de mercado no puede funcionar.

El lugar de producción inicial de estos activos sociales fundamentales, es el proceso de cuidados y educación de las criaturas que se realiza en la casa y en el barrio. Ese proceso tiene su base en el trabajo doméstico sin remunerar. Por consiguiente, el espacio doméstico también forma parte de la construcción del circuito de mercado y de la calidad de funcionamiento.

Este sistema de valores no solo incide directamente en el circuito del mercado, sino en el circuito de los "Impuestos y beneficios". Este circuito incluye las transferencias de recursos y el disfrute colectivo de la infraestructura física y social financiada con impuestos (carreteras, escuelas, hospitales, comisarías, juzgados,...). En este circuito no existe una contraprestación monetaria directa por cada uno de los servicios o transferencias realizadas, ya que no sigue la lógica del mercado. Su contribución al establecimiento de un sistema de bienestar colectivo suele ser relevante, ya que puede contribuir a superar la incapacidad del mercado para ofrecer a todas las personas un nivel de vida digno y ofrecer recursos a la comunidad.

---

<sup>83</sup> Esto no implica que respeten siempre las normas, pero sí que sean conscientes de ellas y que aprendan a cumplirlas.

En el correcto funcionamiento de este circuito, es fundamental el sistema de valores sociales de solidaridad y cooperación intergeneracional. Esto es debido a que en ciertas fases de nuestra vida, especialmente durante la infancia y la tercera edad, así como cuando la salud se debilita, se requiere la contribución e intermediación de las personas adultas para poder participar en el circuito de los impuestos y de las ayudas. Esta cooperación es fundamental para que el conjunto social pueda disfrutar de los servicios sanitarios, educativos o de transferencias dinerarias gestionadas por el sector público. Asimismo, también es importante la transmisión intergeneracional de estas prácticas cooperativas, para que la infancia crezca educada en el respeto de los bienes públicos, acepte pagar impuestos y valore los servicios públicos que se le ofrecen sin contraprestación inmediata. En suma, para que se formen ciudadanas y ciudadanos responsables cuando lleguen a la edad adulta. Por lo tanto, en la composición y funcionamiento, más o menos correcto, de este circuito de “impuestos y ayudas” junto al comportamiento abierto, transparente y participativo del sector público, basado en valores democráticos, también forma parte la esfera doméstica.

Tanto el circuito del mercado como el de los impuestos y ayudas utilizan dinero para cuantificar sus flujos intersectoriales. Sin embargo, existe otro tipo de circuito que conecta los tres sectores productivos que no está monetarizado. Este está formado por las redes de comunicación, donde la información, los rumores, las ideas, las imágenes, los valores y los significados fluyen tanto de un modo implícito como explícito. La nueva economía política ha admitido la importancia de estas redes en el funcionamiento interno del sector privado, pero no ha puesto una gran atención en el papel que juegan en las relaciones entre el sector privado, público y el doméstico (tanto directas como por medio de las telecomunicaciones), sin cuya existencia los “costes de transacción” serían enormes.

En estos circuitos de comunicación participan activamente los tres sectores. En primer lugar, el Estado los regula por medio principalmente de la legislación (licencias, patentes o medidas de censura, entre otras). El sector privado, por su parte, posee la propiedad y el control de la mayor parte de las redes empresariales de comunicación (canales de televisión, emisoras de radio, prensa escrita, publicidad, internet,..), de las

que obtiene un beneficio, a veces no solamente económico. Y finalmente, para que se produzca realmente la comunicación, estos circuitos requieren de gente comunicativa, uno de cuyos principales proveedores es el sector doméstico. Las bases para la comunicación se establecen inicialmente por medio de la interacción entre las criaturas y las madres y padres (u otras personas cuidadoras y educadoras), y posteriormente se va ampliando el círculo de relaciones con otros miembros de la familia, amistades y vecindario. El sector doméstico crea, por lo tanto, las condiciones para desarrollar la educación formal tanto en el sector privado como en el público. El hogar es el primer lugar donde las personas aprenden los instrumentos, contenidos y estilos de comunicación que son habituales en su sociedad.

Por medio de los circuitos de comunicación, cada sector transmite un conjunto de mensajes, que interiorizan las dinámicas de ese sector. El sector privado transmite valores mercantiles; el sector público, valores reguladores, y el sector doméstico valores de aprovisionamiento. Estos valores pueden tener contenidos tanto positivos como negativos, ya que pueden impulsar la confianza o la desconfianza, reforzar las jerarquías o promover la cooperación. Además, las normas sociales que estructuran las redes de comunicación están frecuentemente basadas tanto en principios de exclusión como de inclusión.

El funcionamiento de los flujos entre estos circuitos no es automático, ni equilibrado a priori. Pueden surgir problemas que obstaculicen su correcto funcionamiento. Por ejemplo, las señales que fluyen por los circuitos con objeto de coordinar las actividades de los tres sectores (los precios, las normas y los valores), pueden favorecer o debilitar estas actividades o su coordinación. Los circuitos también pueden funcionar incorrectamente por la aparición de bloqueos, barreras o rupturas. Los mercados, la burocracia y las redes pueden tener fallos de algún tipo, que se agudizan en las condiciones actuales en las que la internacionalización del mercado y de los ingresos han ampliado el nivel de riesgo sistémico de ruptura en las conexiones o de un funcionamiento erróneo de las interacciones.

El sector doméstico se ha considerado frecuentemente una red de seguridad frente a los problemas y *shocks* de los otros sectores, pero en la práctica su capacidad para

compensar el funcionamiento erróneo de los otros sectores es limitada. Además, se puede debilitar debido a la escasez de recursos, incluyendo las carencias de tiempo, la falta de seguridad y la desmoralización, por lo que en esos casos no será capaz de ofrecer a los otros sectores la fuerza de trabajo, y los activos sociales intangibles que demandan.

Finalmente, el gráfico 2.2. incorpora la cuestión del agotamiento y reaprovisionamiento de las energías humanas y de los valores implícitos en estos procesos que tienen lugar en el sector doméstico. La utilización de las capacidades laborales (físicas, técnicas y sociales) desgasta las energías humanas, que requieren ser recargadas si se desea mantener un nivel de prestación adecuado de los servicios laborales. Este reaprovisionamiento requiere inputs de los sectores público y privado. Por esto, el sector doméstico no puede ser considerado un pozo sin fondo del que los otros sectores pueden tirar indefinidamente. A menos que los inputs del sector público y privado sean alimentados suficientemente, las capacidades humanas y los valores de aprovisionamiento serán destruidos y serán expulsados del flujo circular.

Esta es una cuestión importante en el contexto actual de recorte del gasto público y de privatizaciones de empresas públicas. En esta estrategia se parte del supuesto de que estas medidas aumentan la eficiencia en el uso de los recursos. En la práctica, sin embargo, se pueden estar transfiriendo los costes del sector público y privado al sector doméstico, sin ser conscientes de ello. Esto puede suceder porque los dos primeros sectores reflejan en su contabilidad sus flujos financieros, mientras el saldo del sector doméstico, al ser trabajo no remunerado, no se percibe, y permanece como un coste oculto e invisible para los gerentes macroeconómicos, aunque sea sentido directamente por muchas madres que no pueden llegar a fin de mes. El proceso de globalización ha exacerbado este desajuste entre las actividades de los sectores doméstico, público y privado.

Estos desajustes no se producen exclusivamente en Estados con graves problemas económicos y políticos, sino que en las democracias más avanzadas también se observan problemas generados por la desequilibrada división del trabajo en función del género en cada una de las esferas de actividad económica. Por ejemplo, el gobierno

sueco, a partir del año 2004, ha comenzado a medir las consecuencias económicas de la división del trabajo entre mujeres y hombres en Suecia. Para ello, se toma a la población con edades comprendidas entre 20 y 64 años, y se tienen en cuenta sus ingresos procedentes del trabajo productivo en forma de salario, los ingresos empresariales, las compensaciones y aportaciones de la seguridad social, el seguro de desempleo y las ganancias de capital, y cruzan estos datos con las consecuencias de ser madres o padres dentro del sistema. Sus resultados son presentados como documento adjunto a la propuesta final del plan económico presupuestario anual.

Entre las conclusiones del análisis para el año 2005 destacan que las mujeres realizan una mayor cantidad de trabajo no remunerado que los hombres. Este hecho repercute en su participación en el trabajo remunerado, ya que las mujeres trabajan más a tiempo parcial, y en sectores y profesiones con salarios más bajos que los hombres. Estos ingresos inferiores repercuten en los niveles de cobertura social, seguros de desempleo y pensiones, ya que el ingreso productivo es la base para determinar las compensaciones futuras de la población trabajadora. En el cálculo que realizan sobre las consecuencias financieras de la maternidad/paternidad a lo largo de un periodo de 10 años, concluyen que las mujeres pierden prácticamente 304.000 coronas debido a sus responsabilidades maternas, mientras que los hombres pierden 10.000 coronas en el mismo periodo. Esta diferencia se debe a que las mujeres son las que se benefician del derecho legal a trabajar el 75% del tiempo durante los 8 primeros años de vida del niño o niña. Además, la pérdida en las pensiones debida a esos 10 años de responsabilidad maternal/paternal se acerca a las 50.000 coronas en el caso de las mujeres frente a las 1.000 en el caso de los hombres (Consejo Nórdico, 2005: 39-40).

Para poder superar esas desigualdades y conseguir una mayor igualdad entre los géneros en todos los sectores y circuitos, compartimos la propuesta de Elson cuando plantea la necesidad de desarrollar una agenda con "potencial transformador, que defienda una mayor igualdad de género, que reconozca la imposibilidad de los mercados y los sistemas públicos de impuestos y beneficios para coordinar y sostener la producción en su totalidad, y que considere que las actividades de aprovisionamiento y valores del sector doméstico no son algo de lo que las mujeres deberían de emanciparse ellas mismas, sino que se deberían difundir a través de las

estructuras de la vida económica y política. (..) La nueva economía política necesita incorporar una agenda de investigación que permita un análisis de lo doméstico, junto a lo económico y a lo político, si quiere hacer frente a las preguntas del siglo XXI” (Elson, 1998: 207).

En este imprescindible proceso de apertura e incorporación de las reivindicaciones favorables a un reparto equilibrado de las actividades, recursos y capacidades de decisión, juega un papel fundamental el nivel de democracia existente en la sociedad. Por ello, a continuación recogemos una breve reflexión sobre la democracia y su necesidad de incorporar la igualdad de género, ya que es un indicador clave del nivel democrático real de las colectividades humanas.

#### **2.4. LA DEMOCRACIA Y LA EQUIDAD DE GÉNERO<sup>84</sup>**

“Democracy is the government of the people by the people for the people”

Abraham Lincoln (citado en Lane, 1995:12)

“Las estructuras e instituciones democráticas del Estado de derecho, son una condición básica para la democracia de género, tanto pública como privada. Sin embargo, las estructuras del Estado de derecho y las instituciones democráticas no conducen de manera necesaria a la democratización de las relaciones de poder social en todos los niveles”

Angela Meentzen (2000:22)

Las teorías sobre la democracia basadas en la soberanía del pueblo y la delegación de su ejercicio por medio del contrato social (Bentham, Rousseau,..) generadas en el siglo XVIII se basan en una filosofía social racionalista, hedonista e individualista, en palabras de Schumpeter (1983:319). Filosofía social, producto del capitalismo temprano o del Utilitarismo, tal como lo denominará J.S Mill, que convertirá el comportamiento que predica en el único considerado “natural”.

---

<sup>84</sup> El concepto de “equidad de género” hace referencia a la distribución justa de derechos, oportunidades, recursos, responsabilidades, tareas, etc. entre los géneros respetando las diferencias entre mujeres y hombres. La democracia de género se refiere a lo mismo: la participación de personas diferentes con los mismos derechos, incluyendo diálogo, información, negociación y acuerdos entre ambas partes en base a sus intereses comunes y diferentes (Meentzen y Gomáriz, 2002: 14).

Así, durante el XVIII los utilitaristas considerarán al método democrático como “aquel sistema institucional de gestación de las decisiones políticas que realiza el bien común, dejando al pueblo decidir por sí mismo las cuestiones en litigio mediante la elección de los individuos que han de congregarse para llevar a cabo su voluntad” (Schumpeter, 1983:321). Sin embargo, no intentarán profundizar en las limitaciones de esta definición, ya que en un colectivo amplio, no existe un bien común claramente determinado y discernible por todos, ni los valores finales que defienden diferentes colectivos o individuos tienen por qué coincidir, por lo que es imposible aplicar esta concepción de democracia, en opinión de Schumpeter, la cual compartimos. “Los padres utilitaristas de la teoría democrática (clásica) no dieron toda la importancia a los problemas que surgen al intentar profundizar en ella, simplemente porque ninguno de ellos consideró seriamente una modificación sustancial del cuadro económico ni de los hábitos de la sociedad burguesa. Veían poco más allá del mundo de un herrero del siglo XVIII” (Schumpeter, 1983:323).

En la actualidad, el concepto de “democracia” se utiliza con varios significados, ligados entre sí, pero no idénticos. Por una parte, se utiliza para designar al sistema de gobierno representativo del que hablaban los utilitaristas, en el que la ciudadanía vota a unas personas para que las representen, basándose en la regla de la mayoría. Estas últimas son las que toman las decisiones políticas y de política económica, durante el período que dura su mandato, de ahí el nombre de representativa, es decir, se actúa en representación de la comunidad.

En segundo lugar, se puede hablar de democracia directa, cuando las decisiones políticas son adoptadas directamente por el conjunto de la ciudadanía, siguiendo también la regla de la mayoría, por medio de votaciones o referendos en los temas polémicos en los que existen división de opiniones y tienen trascendencia social. Hoy en día, este concepto está relacionado con la denominada democracia participativa, en la que el electorado no solamente tiene la oportunidad de elegir a sus representantes cada cierto tiempo, sino que participa de la forma más directa posible en aquellas decisiones que le afectan directamente. De estos tipos de democracia existen cada día más ejemplos prácticos, especialmente en Sudamérica, entre los que destaca por su dilatada experiencia el caso de Porto Alegre en Brasil. La democracia participativa no

ha incluido frecuentemente la equidad de género, ya que no ha incidido en las relaciones de poder existentes dentro de la familia ni en las dificultades que tienen las mujeres para participar en condiciones de igualdad en la esfera pública. Desde la ciencia económica las posturas contrarias a estas modalidades de democracia suelen argumentar que estas dinámicas generan unos altos costes de transacción por la necesidad de una continua consulta de todas las elecciones sociales a adoptar (Lane, 1995:12-13).

A veces, el término democracia se utiliza como sinónimo de “Estado de derecho”, con lo que se quiere decir que éste está sometido a unas reglas constitucionales que tienen como fin garantizar a todo el mundo, y sobre todo a las minorías, una serie de derechos fundamentales, por lo que también se puede entender que la democracia debe promover la igualdad de oportunidades de los miembros de la colectividad, tanto a nivel legal, económico como social, algo que algunas democracias incluyen entre sus objetivos<sup>85</sup>. Y aquí se puede también fácilmente encuadrar la inclusión de las necesarias políticas de igualdad y la transversalidad de género de las políticas públicas que serán objeto de análisis del próximo capítulo.

Uno de los referentes históricos más utilizados en la descripción de las características de un sistema democrático ha sido la democracia norteamericana, a partir de su Constitución tras la independencia de 1776. Y entre los analistas más relevantes sobre los procesos democráticos suele destacarse a Alexis de Tocqueville, contemporáneo de John Stuart Mill. Este autor se encuentra entre los grandes pensadores liberales del Siglo XIX, pionero en el análisis de la democracia que estaba emergiendo como fenómeno político en los Estado Unidos de América. Asimismo, fue el primero en vaticinar que la democracia norteamericana que él radiografió tan certeramente, iba a ser el futuro de Europa. Su análisis se fija en “uno de los rasgos más característicos de nuestro tiempo, el individualismo”. Este repliega a la ciudadanía en la esfera familiar y la aparta de lo público y, así, por negligencia o comodidad, la induce a hacer dejación de sus derechos en manos del Estado. “Ese Estado benefactor, al que se otorga más y más poder y al que se exige que resuelva todos los problemas, alcanza así con sus

---

<sup>85</sup> Para estas clasificaciones del concepto de democracia nos hemos basado en Sánchez, (1997: 109-11).

largos tentáculos los últimos reductos de la vida humana, hasta controlar toda su existencia” (Tocqueville, citado por Villaverde, 2005). Así, nos hablará del riesgo del despotismo democrático, cuando en nombre de la democracia, la población se convierte en un rebaño pastoreado por el Gobierno. Por ello, Tocqueville propone soluciones para prevenir esta pérdida de democracia. En su opinión, “Se necesita una sociedad civil alerta y fuerte, estructurada en asociaciones múltiples que fijen frenos a los poderes públicos, una prensa libre, una justicia independiente y una gran descentralización administrativa”. También nos alerta de que en nombre de la igualdad, se margina lo diferente, lo excéntrico, lo que destaca, por lo que “la opinión de la mayoría y el poder arrollador de la opinión pública amenazan gravemente la libertad” (Tocqueville, citado por Villaverde, 2005). Por ello, nos anima a asumir sin miedos nuestras opiniones y creencias, a tomar las riendas de nuestras vidas en nuestras manos (Villaverde, 2005: 12). Estos consejos tan valiosos sirven, en mi opinión, de forma muy actual a las mujeres, puesto que la presión social es mucho más fuerte para éstas que para los hombres, al ser las mujeres las portadoras de la supuesta identidad del colectivo, de la tradición y de las relaciones de sumisión-dominación imperantes.

En esta breve reflexión sobre la democracia, nos gustaría mencionar también a Douglas North (1981) en su análisis del Estado como una constelación de grupos con intereses diversos, algo que se va configurando de una forma u otra, dependiendo de qué intereses pesen más en cada tiempo concreto. Las variaciones en el poder de negociación de cada grupo dependen de multitud de factores, como son su base económica, el número de miembros, el grado de concentración o dispersión de los mismos, etc. North destaca también que la tecnología militar juega un papel crucial en los orígenes de los “gobiernos plurales”. En la Europa moderna, por ejemplo, las necesidades financieras del Estado para poder hacer frente a unos gastos militares cada vez más elevados, impusieron la necesidad de delegar en los parlamentos muchas disposiciones que previamente competían exclusivamente a los reyes, y todo eso acabó generando una organización pluralista (Citado por Sánchez, 1997: 112).

Sin querer extendernos en un análisis que requeriría de una investigación propia, nos gustaría incluir en este apartado algunas notas sobre la democracia de género,

elemento crucial que se está desarrollando en la actualidad y que puede ayudar a que el concepto de democracia sea más inclusivo y equitativo.

La introducción del enfoque de género pretende producir un cambio efectivo de las relaciones sociales entre mujeres y hombres, donde la equidad predomine en las mismas. Las defensoras de la democracia de género consideran que hablar de género, y por lo tanto, de relaciones, ha cuestionado hasta cierto punto el trabajar exclusivamente con y para la población femenina en las políticas de equidad de género en su conjunto. Aún siendo consciente de la necesidad de políticas dirigidas exclusivamente a mujeres para colaborar en el empoderamiento y la superación de la discriminación en los ámbitos en los que se resiste a desaparecer, se considera necesario integrar al conjunto social en el escenario operativo, donde cada situación específica dictará la combinación oportuna de instrumentos.

A medida que se van implementando políticas de igualdad de oportunidades se es más consciente de la necesidad de que el cambio a realizar no se refiera sólo a superar un déficit de oportunidades para las mujeres, sino a cambios de género en mujeres y en hombres. Judith Astelarra (2000: 43) manifiesta que “el problema principal hoy es que esto (el derrumbe del patriarcado) no se producirá, si los hombres no cambian también”. Así, los nuevos desafíos que presenta el avance hacia la consecución de la equidad de género como estrategia de transformación social integral (que requiere la cooperación de mujeres y hombres, así como la involucración activa de hombres y niños en la consecución de la equidad de género) ha motivado la búsqueda de nuevas propuestas.

En el mundo anglosajón se comienza a hablar de la “*engendered society*”, normalmente traducido al castellano como sociedad con perspectiva de género. En el Sur de Europa, principalmente en los Estados español e italiano, se habla de la necesidad de un cambio en el contrato social entre los géneros, y en Alemania se denomina explícitamente la necesidad de la democracia de género, partiendo del debate que estaba teniendo lugar en los Estados Unidos sobre la guerra de los sexos. Esta propuesta nace, así, en Alemania, a mediados de la década de los 90, para superar el estancamiento en el avance hacia la equidad de género existente,

proponiendo un cambio de paradigma que involucre a los hombres en el relanzamiento de las políticas de género (Gomáriz y Meentzen, 2000:7).

Las defensoras de la democracia de género enfatizan la necesidad de convocar en esta estrategia no sólo a las mujeres, sino al conjunto de la sociedad, hombres y mujeres, para continuar avanzando hacia la equidad de género. Este énfasis en la inclusión no excluye acciones positivas para las mujeres, siempre y cuando el norte general de estas acciones específicas no sea el cambio en la mitad de la sociedad, sino que convoque al conjunto de ésta para lograr sus fines. Así, tampoco excluye la existencia y necesidad de espacios propios de mujeres (o de hombres), pero “hace de las relaciones entre los géneros su foco principal de actuación y avance hacia la equidad de género”. Se trata de que los hombres “se integren en la corresponsabilidad del trabajo a favor de la equidad de género, en una plataforma común de mujeres y hombres”, estableciendo alianzas con los hombres sensibilizados en mayor o menor grado por la experiencia y/o el cambio cultural que existe y sobre materia de género (Meentzer y Gomáriz, 2002:12-13).

Esta concepción de la democracia demanda que los sistemas políticos democráticos se consideren desde una perspectiva de género, y que se tomen en cuenta los efectos de las distintas formas de democracia sobre las relaciones de género (Meentzen, 2000:22). Para hacer frente a los riesgos que puede correr esta estrategia, especialmente, la de disolverse y perder intensidad, se valora como muy importante seguir con rigor el compromiso hacia la equidad de género, sin bajar la guardia en la exigencia de calidad técnica y de análisis de las situaciones a superar y de las medidas a implementar. Las desigualdades sociales y económicas tienen tanto efecto sobre los derechos civiles y políticos como la corrupción, el fraude y la manipulación descarada. (Meentzen, 2000:22).

En este sentido, a nivel local se están impulsando foros para la reflexión sobre la democracia participativa que podrían ser un lugar de encuentro fructífero para debatir también sobre democracia participativa de género. Por ejemplo, la Comisión Europea, en el marco del programa URB-AL, financia el Observatorio Internacional de Democracia Participativa (OIDP), constituido en 2001. En la actualidad, 2006, más de

180 ciudades de todo el mundo “interesadas en generar dinámicas de intercambio a escala internacional en el ámbito de la difusión, reflexión, fomento e intercambio de experiencias en materia de participación ciudadana y calidad democrática en el gobierno de las ciudades” participan en la misma. Esta podría ser una plataforma interesante para impulsar foros de debate sobre democracia de género, ya que ciudades de nuestro entorno, como Bilbao y Donostia son miembros participantes de la misma<sup>86</sup>.

## **2.5. REFLEXIONES FINALES**

En nuestra opinión, el Estado no se puede considerar una entidad estática, con unas características fijas y que juega siempre el mismo papel respecto a las relaciones de poder entre los géneros y los diversos grupos sociales. Por el contrario, creemos que es una estructura dinámica, fruto de una correlación de fuerzas sociales, que consta en su interior de una serie de instituciones no homogéneas, que evoluciona y es permeada por la evolución social, en su conjunto.

Así, como institución social mantiene una relación dialéctica con el resto de grupos y organizaciones sociales, por lo que tiene en sí el potencial de cambio y de adaptación a las necesidades de éstas. Esto no es óbice para reconocer que en sus orígenes ha respondido principalmente a los objetivos de la clase más poderosa de las sociedades, pues ha surgido generalmente de ella. Como las relaciones de género se constituyen en parte a través de las decisiones de las administraciones públicas, el Estado refleja y ayuda a crear formas particulares de relaciones de género, entre las que se incluyen la desigualdad de género. Asimismo, también ofrece la posibilidad de actuar para modificar esas relaciones y hacerlas más igualitarias y equitativas.

Aceptando, pues, que el Estado es una estructura parcial respecto a las relaciones de género, cuyo sesgo es fruto de su historia y de las relaciones sociales de poder en ella desarrolladas, el análisis de las políticas públicas también debe partir de su sesgo potencial respecto al género, como defienden y han probado las economistas

---

<sup>86</sup>[www.oidp.org](http://www.oidp.org)

feministas que están trabajando en estos temas. Este esfuerzo requiere superar muchas resistencias y obstáculos, comenzando por los interpuestos por los propios burócratas y personal técnico, ya que la ciencia económica, en general, y la macroeconómica, en particular, tal como recoge tan claramente Gita Sen, “lleva con ella un aura de experiencia técnica y de misterio que envuelve a sus portadores de un grueso velo de misterio” (Sen, 1999: 12).

Apoyamos también las propuestas realizadas por autoras feministas que reivindican la necesidad de un cambio en el análisis económico en general, y de la macroeconomía en particular. Cambio que debe recoger la riqueza de las relaciones económicas que contribuyen al bienestar social, entre las que destacan las tareas productivas realizadas por las unidades domésticas, tanto materiales como intangibles, así como la contribución del sector público, cuando entre sus prioridades destaca el bienestar de la colectividad en su conjunto. Análisis en los que se está profundizando en la actualidad y que cuenta cada día con mayor número de interesantes aportaciones, ya que queda mucho trabajo por hacer en este terreno.

Finalmente, creemos que todas estas aportaciones y procesos abiertos están contribuyendo a la construcción de un nuevo contrato social, que parte del análisis conjunto de todas las actividades económicas sin marginar a ninguna. La visualización de las interconexiones entre el mundo monetario y del beneficio económico y el de los cuidados y la responsabilidad está obligando a adoptar nuevas decisiones, cuya necesidad está quedando patente en la actualidad, a medida que se están produciendo fuertes cambios demográficos, educativos y tecnológicos. El sacar todas estas actividades de la esfera invisible a la visible, y en parte del ámbito privado al público, está planteando nuevos retos y necesidades. Entre ellas, es imprescindible analizar de una forma más completa tanto los factores que influyen en el crecimiento económico, como la forma en la que el mercado responde a estas nuevas demandas, así como sus repercusiones para el bienestar social y las políticas públicas necesarias para responder a estas necesidades sociales (Folbre y Nelson, 2000).

Asimismo, en este camino las propuestas realizadas a favor de la democracia de género me han resultado muy interesantes e inspiradoras para seguir avanzando en la

elaboración de análisis y medidas que realmente permitan dar pasos en la superación de los problemas existentes, y en la configuración de un paradigma realmente democratizador de las relaciones de género en un sistema democrático efectivo.

## **II. PARTE**

**REVISION DE LA LITERATURA SOBRE  
PRESUPUESTOS CON ENFOQUE DE GÉNERO COMO  
INSTRUMENTO DE POLITICA ECONOMICA A FAVOR  
DE LA IGUALDAD DE MUJERES Y HOMBRES**



## **CAPITULO 3**

**ANTECEDENTES DE LOS PRESUPUESTOS CON  
ENFOQUE DE GÉNERO: DE LAS POLÍTICAS DE  
IGUALDAD A LA TRANSVERSALIDAD DE GÉNERO EN  
LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**





### **3.1. INTRODUCCIÓN**

Los Presupuestos con Enfoque de Género, (PEG), principal elemento de esta investigación, surgen dentro de un proceso de iniciativas tendentes a implicar a las Administraciones Públicas en el avance hacia una sociedad más igualitaria y equitativa, que supere las discriminaciones existentes contra las mujeres. Es, por lo tanto, un eslabón de la cadena de estrategias y medidas antidiscriminatorias, que pretenden visualizar los efectos de las políticas públicas y su posible utilización a favor de la igualdad.

El objeto de este capítulo introductorio es reflejar de forma sucinta la evolución de las principales iniciativas tomadas por las Administraciones Públicas para hacer frente a problemas estructurales, muchas veces no suficientemente reconocidos, existentes en las relaciones entre las mujeres y los hombres en la organización social en su conjunto. Así, en un primer apartado describiremos el origen y principales características de las políticas de igualdad de género, cuya base jurídica se sitúa en la declaración legal de la igualdad de derechos de mujeres y hombres. Tras la constatación de que la declaración formal no era suficiente para su aplicación efectiva, se propondrá actuar de forma activa para favorecer la puesta en práctica real de estos derechos.

Así, estrechamente vinculadas con las políticas de igualdad se encuentran las acciones positivas o medidas de discriminación positiva, un instrumento a favor de la igualdad surgido de la constatación de que no se parte de la misma posición social, porque los valores tradicionales imperantes en las sociedades nos adjudican roles sociales diferentes. En base a estas medidas se establecen incentivos para que las mujeres vayan obteniendo representación en áreas en las que están subrepresentadas (en política, en determinadas profesiones, cargos,...) y vayan descargándose de tareas en aquellas áreas en las que se encuentran sobrerrepresentadas. Tendremos también en cuenta en este apartado las propuestas relativas al empoderamiento de las mujeres, como estrategia que parte de la necesidad de que éstas consoliden su autoestima y valoren sus habilidades para ser capaces de reivindicar aquello que más les conviene, sin tener en cuenta de forma exclusiva o prioritaria las necesidades de las personas

que las rodean, algo que culturalmente está muy enraizado en la mayor parte de las sociedades.

En este contexto, es necesario recoger las iniciativas impulsadas por la ONU desde su constitución, comenzando con la declaración de los derechos humanos, que se manifiesta a favor de la igualdad y en contra de la discriminación por motivos de sexo, entre otros (raza, religión,..). Es destacable, así mismo, el papel jugado por las cuatro Conferencias Mundiales sobre la Mujer (México, 1975; Copenhague, 1980; Nairobi, 1985 y Beijing, 1995), en la visualización de las demandas realizadas por el movimiento feminista internacional. Estas Conferencias han ido marcando pasos y arrancando compromisos a los Estados miembros, reflejando el estado de salud del movimiento feminista y de mujeres, así como el tipo de gobiernos predominante en cada época. Conferencias de las que resaltaremos las principales políticas propuestas para ser implementadas por los gobiernos firmantes de los acuerdos.

En la década de los 90, y principalmente a raíz de la Conferencia de Beijing se extenderá el concepto de "Gender Mainstreaming", cuya utilización se generalizará por influencia de las organizaciones internacionales, y que no tiene una fácil traducción al castellano (como ocurre en muchos casos con las traducciones), por lo que se suele utilizar tanto el término anglófono como el traducido por "transversalidad de género" (TG). Este será el antecedente que muestra mayor vinculación con las iniciativas relativas a los procesos presupuestarios con enfoque de género. Sin embargo, no existe unanimidad sobre el grado de ligazón entre ellas. En opinión de algunas autoras, los análisis PEG son considerados simplemente un instrumento de la transversalidad, mientras para otras constituyen una estrategia que supera la transversalidad, al tener un contenido más ambicioso que ésta. Esa reflexión formará parte de este capítulo, aunque de forma breve, ya que dedicaremos los siguientes a explicar de forma más pormenorizada el concepto, objetivos, mecanismos, indicadores y experiencias (junto a sus potencialidades y retos actuales) que están ayudando a desarrollar esta metodología que pretende conocer hasta qué punto las administraciones están incorporando la perspectiva de género en la planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

En este capítulo también incluiremos el modo en que estas medidas han llegado a nuestras administraciones, lo que hace inevitable la referencia a la Unión Europea, y a sus programas a favor de la igualdad, fuente de inspiración de las políticas de acción positiva y transversalidad de nuestro entorno.

Finalizaremos el capítulo con una descripción de las principales metodologías relacionadas con los análisis de las políticas públicas desde la perspectiva de género, entre las que destacaremos las Evaluaciones de Impacto de Género (EIG) y el método sueco de las 3R, instrumentos previos a los PEG y muy vinculados con ellos. También incluiremos una serie de ejemplos de prácticas realizadas a diversos niveles administrativos, que nos permitirán profundizar en el conocimiento de estas metodologías y especialmente en los obstáculos encontrados al aplicarlas. Estas experiencias se han realizado tanto para mejorar la dinámica interna de las organizaciones como en las políticas impulsadas por ellas (organismos internacionales, como la Organización Internacional de Trabajo, y estatales, como es el caso de algunos Ministerios de ciertos Estados europeos). También incluiremos alguna práctica implementada a nivel local, dada su relevancia y su potencial aplicabilidad a situaciones cercanas.

### **3.2. LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y DE ACCIÓN POSITIVA: UN PRIMER PASO EN EL CAMINO HACIA LA IGUALDAD DESDE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**

Las políticas públicas de igualdad de género (o políticas de género) se suelen definir como el conjunto de intenciones, decisiones, objetivos y medidas adoptadas por las administraciones públicas, en relación al fomento y promoción de la situación socio-económica, política y cultural de las mujeres, así como de la igualdad entre mujeres y hombres (Bustelo, 2001: 135; Lombardo, 2004: 30).

Estas políticas surgen en Occidente en las décadas 60 y 70 del siglo XX, fruto de las exigencias de los movimientos feministas y de mujeres de esa época, que constataban cómo a pesar de las declaraciones legales a favor de la igualdad y contra la

discriminación de las mujeres, ésta seguía vigente en muchos aspectos de nuestras vidas.

El principio de igualdad para mujeres y hombres se reconoció a nivel internacional por primera vez en la Carta Magna de constitución de las Naciones Unidas en 1945, que desde su primer artículo recoge la “fe en la igualdad de derechos de hombres y mujeres”. Un año después, en 1946 se forma la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de la ONU, la cual debía identificar las diversas modalidades y situaciones en las que se produce algún tipo de discriminación contra las mujeres en todo el mundo, reclamando sus derechos políticos y sociales.

En 1948, la Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU en sus primeros artículos reivindica la libertad e igualdad en dignidad y en derechos de todos los seres humanos desde el nacimiento; derechos y libertades que toda persona debe tener independientemente de la raza, el color o el sexo, así como del idioma, religión u opinión política.

Estas declaraciones manifestaban un deseo loable, pero resultaba, a su vez, obvio que dado el carácter estructural de la desigualdad existente era imprescindible intervenir activamente para modificarla, puesto que en caso contrario se corría el riesgo de que se convirtieran en meras declaraciones de intenciones. De esta constatación surgen las diversas políticas de género que se irán desarrollando en las últimas décadas.

El origen del concepto de Igualdad de Oportunidades generalmente se vincula con las demandas del movimiento a favor de los derechos civiles surgido en la década de 1960 en los Estados Unidos de América (USA)<sup>87</sup>. En un principio, es principalmente la población negra la que exige el acceso a los mismos derechos y oportunidades, incluido el empleo, de las que goza la población blanca. La presión ejercida por el movimiento de mujeres de USA obligará a recoger en 1967 en la Ley de Derechos Civiles la prohibición de la discriminación por razón de sexo, que no se había incluido

---

<sup>87</sup> Aunque en Europa existía un país, Suecia, que había sido pionero a partir de la década de 1930 en la puesta en práctica de medidas a favor de la equiparación de hombres y mujeres en todos los ámbitos sociales, sin embargo, no había utilizado la nomenclatura que se iba extendiendo a nivel internacional.

en su redacción original de 1964. Entre los medios a utilizar para hacer frente a la discriminación existente por raza y por sexo se incluirán también las acciones positivas, al ser consideradas el instrumento idóneo para conseguir el objetivo de la igualdad entre razas, y entre hombres y mujeres.

Con la reivindicación de la igualdad de oportunidades se busca “contrarrestar los efectos indeseables de la estratificación social y lograr así el asentamiento de la igualdad de condiciones del punto de partida, a fin de que cada individuo tenga la oportunidad de acceder a los derechos que la ley le confiere” (Larrañaga, 2002: 357).

Para conseguir la igualdad, se propone la acción positiva como “estrategia destinada a establecer la igualdad de oportunidades por medio de unas medidas que permitan contrastar o corregir aquellas discriminaciones que son el resultado de prácticas o de sistemas sociales”<sup>88</sup>. También se considera que esas acciones específicas deben tener un carácter temporal, y que están destinadas a garantizar en la práctica una total igualdad de mujeres y hombres en las actividades en las que las mujeres se encuentran subrepresentadas, mediante el establecimiento de facilidades concretas que tengan por objeto posibilitar el ejercicio de esa actividad o contrarrestar o compensar las posibles desventajas existentes.

Las acciones positivas parten de la constatación de diferencias discriminatorias históricas y culturales contra las mujeres y lo femenino, en relación a los hombres y lo masculino. Y utilizan el análisis de género para comparar la situación y posición de los hombres y de las mujeres en la sociedad en la que se pretenden implementar. Partiendo de este análisis, estas acciones se dirigen principalmente a mejorar la situación de las mujeres, utilizando frecuentemente medidas específicas a favor de éstas. Cuando las medidas se dirigen a los hombres, lo suelen hacer con objeto de sensibilizarles para complementar la acción a favor de las mujeres. A menudo, se suele dar prioridad a las áreas que cubren las políticas sociales (salud, educación, etc.) y laborales.

---

<sup>88</sup> Definición del *Comité para la Igualdad entre Hombres y Mujeres* del Consejo de Europa (citada en Larrañaga, 2002: 361)

El papel de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en este proceso de incorporación de la problemática de la desigualdad y de la necesidad de medidas y estructuras organizativas a favor de la igualdad y la paridad entre los sexos ha sido notable a partir de las décadas de los 60-70, debido a la presión del movimiento feminista que resurgió con gran intensidad en esta época. Esta dinámica refuerza el trabajo a favor de la igualdad, que se irá extendiendo geográficamente. A su difusión internacional contribuirá la *Declaración sobre la discriminación contra la mujer* realizada por la ONU en 1967.

En 1975 se celebra la primera Conferencia Mundial sobre la Mujer en México DF, y es declarado Año Internacional de la Mujer por la ONU, seguido por un decenio de las Naciones Unidas por la Mujer hasta 1985. A medio camino del mismo, en 1979, se aprueba por parte de su Asamblea General la *Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra las mujeres* (CEDAW), que entra en vigor en 1981 y profundiza la declaración del 67. Esta Convención abarca todos los ámbitos en los que pueda existir discriminación, el político, el social, el económico y el cultural. Su repercusión a nivel mundial será mayor que la anterior declaración al poder considerarse una carta de derechos internacionales para las mujeres (Larrañaga, 2002: 362), e incluso el acuerdo internacional más importante hasta la actualidad en relación con los derechos humanos de las mujeres (Neuhold, 2005). Su contenido, en principio, debe ser aplicado por todos los Estados que la ratifiquen (en marzo del 2005, 180 Estados de la ONU la habían firmado, un 90% de todos sus miembros). Su nivel de cumplimiento es revisado por el Comité sobre la Eliminación de la Discriminación contra las Mujeres (*Committee on Elimination of Discrimination against Women*).

La CEDAW recoge que las discriminaciones positivas, siempre que se emprendan bajo la invocación del principio de igualdad, no sólo no vulneran el principio de no discriminación sino que lo reafirman. Además, aunque señala que deben ser medidas temporales, deberán durar tanto tiempo como sea necesario hasta alcanzar los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato.

Un año después de la firma de la CEDAW, en 1980, se celebró la segunda Conferencia Internacional de las Mujeres en Copenhague. En esta reunión se aceptó que los

problemas de las mujeres afectan a toda la sociedad, y están fuertemente relacionados con el nivel, estructura y ritmo de desarrollo general. Asimismo, se defendió la necesidad de que los programas de los gobiernos y las organizaciones internacionales integrasen en su planificación y ejecución el reparto equitativo de responsabilidades entre mujeres y hombres de forma efectiva (Pereira, 2005: 67).

En 1985, la III Conferencia Internacional, celebrada en Nairobi, insiste en el perjuicio social que supone la discriminación contra las mujeres. En esta ocasión, se presenta la Transversalidad de género (TG) como una estrategia política a implementar dentro de las *Estrategias orientadas hacia el Futuro (Forward-Looking Strategies)* con objeto de lograr el avance de las mujeres. En relación con esta Conferencia se crean dos plataformas de mujeres. Previamente a su celebración, un grupo de mujeres feministas del Sur se reúnen y redactan un manifiesto que será presentado en la Conferencia de ONGs que tuvo lugar en Nairobi simultáneamente a la Conferencia oficial con gran repercusión internacional. Esta será la base de las plataformas *Development Alternatives with Women for a New Era (DAWN)* y la *Red Women In Development Europe (WIDE)*. DAWN (<http://www.dawnorg.org/>), cuyas siglas en castellano significan *Alternativas de Desarrollo con las Mujeres para una Nueva Era*, es una red de mujeres feministas del Sur que valora de forma crítica la evolución de las políticas de desarrollo de las últimas décadas, hace seguimiento de las mismas y realiza propuestas alternativas a las corrientes actuales. WIDE, por su parte, es una red formada por mujeres feministas con base en Europa, (<http://www.wide-network.org>), cuyo objetivo como su nombre indica (*Mujeres en Desarrollo desde Europa*) también hace seguimiento de las estrategias acordadas en la Conferencia<sup>89</sup>.

En esta Conferencia, la red feminista internacional DAWN había propuesto la necesidad de implementar la estrategia de empoderamiento de las mujeres en las

---

<sup>89</sup> De acuerdo con su propia definición, "WIDE es una organización no gubernamental dedicada a fortalecer los derechos sociales y económicos de la mujer. Para ello realiza una labor de presión e información sobre las políticas internacionales llevadas a cabo por la Unión Europea (EU) y otros organismos mundiales como la OMC, el BM o el FMI, principalmente aquellas relacionadas con el comercio." "WIDE considera que las políticas comerciales no tienen en cuenta el género. Sin embargo, el resultado de la aplicación de los acuerdos comerciales perjudica en un mayor grado al sector femenino de las sociedades actuales. WIDE lucha para que el género pase a ser un punto clave dentro de los acuerdos internacionales como meta de un desarrollo equitativo" (<http://wide.gloobal.net/wspa/teinteresasaber.htm#Que%20es%20WIDE>)

políticas de desarrollo, punto que aparecerá recogido también en la Plataforma de Acción de Beijing 10 años después, dentro de las políticas de equidad de género. Medidas no siempre implementadas por los Estados miembros de la ONU, a pesar de haberlas ratificado.

Tal como la definen Meentzen y Gomáriz (2002:9), el empoderamiento de las mujeres tiene, por una parte, un fuerte anclaje personal, al referirse al incremento de la capacidad de las mujeres para avanzar en la consecución del objetivo fundamental, la autonomía y el desarrollo de cada mujer, lo que implica la adquisición de un mayor poder, tanto interno como externo. Para conseguir avanzar en esta estrategia, es necesario realizar un trabajo de toma de conciencia (de las injusticias que conlleva la subordinación histórica) junto con un incremento de la autoestima, que incluya una auto imagen positiva y la valoración del propio trabajo, las propias habilidades y conocimientos, y especialmente, de las propias potencialidades. El empoderamiento tiene así repercusiones sociales a diferentes niveles, que en el económico implicarían garantía de supervivencia, independencia económica personal, el acceso a la propiedad y otros recursos, a la información económica, al empleo y la seguridad social, etc. Temas todos ellos fundamentales para conseguir la igualdad de género en la práctica y que siguen siendo reivindicados con fuerza en la actualidad, especialmente en los países del Sur.

En la *Plataforma de Acción* (PA 95) aprobada en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer de la ONU, celebrada en Beijing en 1995, se acuerda volver a incluir la necesidad de la Transversalidad de Género. Esta Plataforma se define a sí misma como una agenda a favor del empoderamiento de las mujeres que pretende acelerar la puesta en práctica de las estrategias recogidas en Nairobi a favor del avance de las mujeres (1. párrafo), defiende los derechos de las mujeres como derechos humanos y apuesta por la igualdad de género que debe ser conseguida conjuntamente por las mujeres y los hombres. Entre sus elementos básicos toma la CEDAW, por lo que se suele considerar la PA95 un esbozo amplio y valiente en el que se recogen los pasos estratégicos a dar para concretar e impulsar los objetivos recogidos en la CEDAW (Neuhold, 2005).

Esta Plataforma de Acción adquirirá una repercusión internacional, constituyendo una referencia básica en la difusión de las políticas a favor de la igualdad de género no sólo a través de las acciones positivas sino también de la necesaria transversalidad de género (TG). Así, este compromiso obliga a los Estados miembros firmantes a desarrollar el concepto de TG dentro de sus Planes de Acción Nacionales. El Consejo Económico y Social de la ONU acordará también aplicar la perspectiva de género en todas las políticas y programas dentro del sistema de ONU<sup>90</sup>. En su reunión del 14 de julio de 1997 (E/1997/L.30) establecerá los principios y definición que la ONU había acordado previamente para introducir en sus políticas y programas una práctica sistemática de transversalidad de género. Así, definirá la TG como “el proceso de evaluar las implicaciones de cualquier acción planificada, incluyendo la legislación, las políticas y programas, en cualquier área y a todos los niveles”. Es una estrategia que pretende integrar las inquietudes y experiencias, tanto de las mujeres como de los hombres, de modo integral en el diseño, implementación, control y evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas sociales y de política económica, de tal modo que las mujeres y los hombres se beneficien igualmente y no se perpetúe la desigualdad. El objetivo final es la consecución de la igualdad de género.

En la Unión Europea, las primeras medidas a favor de la igualdad entre hombres y mujeres se centraron especialmente en materias relativas al acceso al empleo, formación y promoción profesional, así como en las condiciones de trabajo (Resolución sobre un Programa de Acción Social de 1974). No es casualidad que en el Tratado de Roma de 1957, es decir, en el documento fundador de la Comunidad Económica Europea, la única referencia a la igualdad entre hombres y mujeres se realizara en la esfera laboral, en su artículo 119. Este dice literalmente: “Cada Estado Miembro deberá durante la primera fase asegurar y consecuentemente mantener la aplicación del principio de que hombres y mujeres reciban igual salario por igual trabajo”.

---

<sup>90</sup> En esta época se refuerzan las estructuras para la igualdad dentro de la ONU: La *División para el Avance de la Mujer (Division for the Advancement of Women DAW)*, centrada en el área política; el Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW) y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), centrado en actividades operativas.

Por su limitado alcance, se suele considerar que este art. 119 no requiere ni crea las condiciones igualitarias para el trabajo en términos generales. Por el contrario, tiene un enfoque muy limitado, reflejando la dificultad de alcanzar un compromiso político en un tema tan sensible<sup>91</sup> (Boch, 1993:3). En suma, aparece en el contexto de la necesaria armonización de las condiciones laborales, con objeto de eliminar distorsiones específicas de la competencia que favorecían u obstaculizaban ciertos sectores de la actividad económica. Es decir, fue introducido para perseguir un objetivo económico.

Este artículo establecía un plazo de 4 años para eliminar esa distorsión, periodo en el que los Estados Miembros fueron incapaces de implementar las medidas necesarias para eliminar las diferencias salariales, decidiendo posponer la realización de ese objetivo. Pasaron diez años y seguían sin darse los pasos necesarios para abolir las diferencias, por lo que la Comisión europea comenzó en 1973 a incoar procedimientos contra los seis miembros iniciales de la UE y en 1974 contra los nuevos miembros (Boch, 1993: 5).

Esta lentitud en la aplicación de medidas efectivas contra las disparidades de género existentes en las condiciones de vida y trabajo en la UE se manifiesta nuevamente en las diversas resoluciones adoptadas por esta organización a lo largo del tiempo, aunque sus compromisos aumentan con los años. Un año después de la celebración de la Conferencia Internacional de México, en 1976, se menciona por primera vez la posibilidad de que los Estados Miembros lleven a cabo acciones positivas<sup>92</sup>. Y una vez aprobada la Declaración de la ONU de 1979, se pondrán en marcha políticas a favor de la igualdad de oportunidades a diferentes niveles administrativos.

---

<sup>91</sup> El art. 119 fue introducido en el Tratado de Roma por la insistencia de Francia, basándose en razones económicas más que filantrópicas. Las industrias textiles y de construcción eléctrica francesas, dos importantes sectores en la Francia post-bélica, ocupaban a un alto porcentaje de trabajadoras, y las diferencias salariales entre los y las trabajadoras en estos sectores eran las más pequeñas de la Comunidad Europea del momento. Solamente en la industria textil, en esa época en los Países Bajos, donde esta industria también tenía bastante importancia, la diferencia en términos reales entre los salarios de las mujeres y hombres era del 30%, mientras en el Estado francés era del 5%. La parte negociadora francesa reclamó que la industria francesa sufría una desventaja competitiva al no ser equivalentes los costes salariales, y que esta distorsión de la competencia debía ser eliminada ((Ribas, 1966 y Clair 1968, citados por Boch, 1993: 4).

<sup>92</sup> Para obtener un listado exhaustivo de la actividad legislativa de la UE en materia de igualdad de hombres y mujeres, a partir de 1975, ver Larrañaga, 2002: 380 y ss.

En 1982 se acuerda el *Primer Programa de Acción Comunitario para la Promoción de la Igualdad de Oportunidades a favor de las mujeres, 1982-85*, en el que los programas de acción positiva jugarán un papel importante para reforzar los derechos individuales de las mujeres y conseguir la igualdad. En 1984, la legislación europea incluye una recomendación para que los Estados miembros comiencen a aplicar programas de acción positiva. El *Segundo Programa de Acción Comunitario* estará en vigor desde 1986 a 1990, tras la III Conferencia Mundial de la ONU sobre la Mujer, y dará prioridad el acceso al empleo de la mujer en condiciones de igualdad, así como a acciones por un reparto equitativo de las responsabilidades profesionales, familiares y sociales. En el *Tercer Programa* 1991-1995, también se incluía la mejora del status legal de las mujeres.

La Unión Europea (UE), de este modo, ha ido superando los límites establecidos en su acuerdo constituyente. El principio de igual salario ha sido extendido a la igualdad en el acceso al empleo, las condiciones de trabajo, la formación profesional y la seguridad social por varias directivas (Boch, 1993: 16.). Sin embargo, los avances son lentos, dado que algunos Estados miembros consideran que promover tanto el crecimiento como la cohesión social es una limitación para la competitividad de la Comunidad, lo cual ya se manifestó en los debates del Tratado de Maastricht (Boch: 1993: 7). Previamente, también se habían manifestado discrepancias en el Consejo Europeo celebrado en Estrasburgo en diciembre de 1989, tras la Cumbre de Madrid, en el que los jefes de Estado y de gobierno de la UE aprobaron la Carta de los Derechos sociales fundamentales de la Comunidad por once votos a favor. El Reino Unido disintió debido a que consideraba que era una regulación innecesaria, que solamente crearía costes adicionales para la industria británica. La Dimensión Social del Mercado Único tenía un aspecto relativo al bienestar y otro a la competencia. Presentaba una cara humana, pero la dimensión social tenía como objeto prevenir el “dumping social”, generado por las diferencias en la regulación de protección social entre los Estados miembros y los diferentes costes laborales, entre otros (Boch: 1993: 8-9).

El Cuarto Programa de Acción comunitaria para la igualdad de oportunidades 1996-2000, aprobado tras la Conferencia de Beijing, sigue teniendo entre sus objetivos (como los Programas anteriores) la eliminación de trabas en el campo del empleo, e

incluye también la necesidad de desarrollar cambios en la cultura empresarial y organizativa, así como la integración de la perspectiva de género en el diseño de las actuaciones políticas y en el dialogo social, algo muy vinculado con la transversalidad de género de las políticas que trataremos en el apartado siguiente.

El Tratado de Amsterdam (firmado en 1997, cuya entrada en vigor se produjo en 1999) incluye el concepto de discriminación positiva<sup>93</sup>, y recoge de forma explícita la necesidad de eliminar las desigualdades entre las mujeres y los hombres y promover la igualdad, como objetivo prioritario de la Unión (artículo 2). Asimismo, éste es el primer texto de un tratado comunitario que incluye la transversalidad de género, al establecer que en todas sus actividades, la Comunidad tendrá como objetivo eliminar las desigualdades, y promover la igualdad entre los hombres y las mujeres (artículo 3(2)). Esta integración de la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres en todas las políticas y programas es, por lo tanto, de acuerdo con los Tratados, una obligación que afecta tanto a los Estados miembros, sus regiones y entidades locales, como a las instituciones comunitarias.

En el año 2000, la Comisión Europea adopta una Estrategia Marco a favor de la igualdad de género que cubre tanto los aspectos económicos y sociales, como los procesos de decisión y los roles y estereotipos de género. Esta estrategia será complementada con programas anuales de trabajo a favor de la igualdad de género. Asimismo, el año siguiente se aprueba el Quinto Programa de Acción comunitaria para la igualdad de oportunidades (2001-06), actualmente en vigor. Este continúa con la estrategia de los programas anteriores, y sigue poniendo énfasis en la necesidad de la sensibilización ante la problemática de la igualdad de oportunidades y analiza los factores y políticas relacionados con la igualdad entre hombres y mujeres. Para ello, propone la recopilación de estadísticas, la elaboración de estudios e indicadores, la evaluación de impacto en función del sexo y la difusión de los resultados. También, incluye la supervisión de la aplicación y ejecución de la legislación comunitaria en materia de igualdad, con objeto de evaluar su impacto y eficacia.

---

<sup>93</sup> 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 la mujeres en el mundo laboral.

Por su parte, el Parlamento Europeo ha reforzado este llamamiento a favor de la igualdad de oportunidades y los presupuestos de género, por medio de una Resolución (A5-0214/2003) en la que ha puesto énfasis en el impacto que tienen las decisiones presupuestarias sobre las políticas macro-económicas. El Consejo Europeo también se ha posicionado a favor de la igualdad de género por medio de la resolución de Lisboa de marzo del 2000 en lo relativo al empleo de calidad. De forma más global, en marzo del 2004 reconoció que las políticas de igualdad entre mujeres y hombres son instrumentos tanto de cohesión social como de crecimiento económico.

En resumen, a lo largo de la década de los 90, el concepto de acción positiva ha sufrido una evolución inclusiva, en la que se han ido adoptando de forma más frecuente los análisis de las relaciones de género. Partiendo del concepto de igualdad entre los géneros se ha ido abriendo paso la idea de equidad de género, es decir, proveer la igualdad de oportunidades entre personas no necesariamente iguales. También se ha ido aceptando la existencia de factores diferenciales en la propia población femenina que condicionan su existencia en un cruce con el género (la clase, generación, raza, etnia,..) (Meentzen y Gomáriz, 2002: 7). Esta visión está teniendo cada día más importancia también en el resto de políticas a favor de la igualdad de género dentro de la diversidad.

### **3.3. GENDER MAINSTREAMING O LA TRANSVERSALIDAD DE GÉNERO**

El concepto anglosajón de *Gender Mainstreaming* comienza a ser utilizado con frecuencia a partir de 1995, para hablar de políticas de igualdad. Este concepto de difícil traducción en algunos idiomas como el castellano, se suele usualmente traducir como "Transversalidad de Género" (TG). Sin embargo, tiene un significado más amplio, pues abarca la incorporación de la perspectiva de género en la corriente principal de una política, proceso o entidad, es decir, busca la incorporación de la problemática de género en la matriz estructural (institucional o de políticas), permitiendo visualizar las relaciones de género subyacentes a todas las políticas. De este modo, pone énfasis en una articulación más fuerte entre las políticas públicas de igualdad y el resto de las políticas públicas, a las que tratará de afectar de forma transversal, con mayor o menor éxito dependiendo de cada caso.

Una de las definiciones más utilizadas de TG es la realizada por el Consejo de Europa, según la cual se puede definir como “la (re)organización, mejora, desarrollo y evaluación de los procesos políticos, de tal modo que una perspectiva de igualdad de género es incorporada en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las fases, por los actores normalmente implicados en el proceso de toma de decisiones políticas” (Consejo de Europa, 2004).

La transversalidad, como concepto, comenzará a divulgarse y a utilizarse de forma progresiva. Aunque se populariza a partir de la IV Conferencia Internacional de las Mujeres celebrada en Beijing en 1995, previamente ya estaba siendo aplicado en algunos lugares, especialmente, en los países nórdicos, Canadá y los Países Bajos<sup>94</sup>. Además, a finales de la década de los 60 se había comenzado a utilizar en la literatura relativa a los temas de desarrollo, principalmente en relación con el papel de las mujeres en la puesta en práctica de las medidas estructurales de ayuda externa. Se hacía especial hincapié en la necesidad de proveer a las mujeres de esas regiones con las posibilidades de supervivencia económica. También se utilizará en el área de educación, aunque su divulgación internacional y con un carácter más integral no tendrá lugar hasta la década de los 90.

El Consejo de Europa en 1994 establece un *Comité Director para la Igualdad entre las mujeres y los hombres (Steering Committee for Equality between Women and Men)*, dependiente del Comité de Ministros. Este Comité será el responsable de las medidas para promover la igualdad, y desde su inicio defendió como estrategia para avanzar la necesidad de combinar las medidas positivas específicas a favor de la igualdad con la transversalidad de género.

Asimismo, en 1994 Suecia comienza a aplicar la TG en todos los niveles administrativos, desde el nacional al local. En este caso, todos los ministerios gubernamentales adquieren la responsabilidad de conseguir la igualdad, objetivo que

---

<sup>94</sup> Canadá y los Países Bajos se encuentran entre los primeros Estados en utilizar esta estrategia a mediados de la década de los 70, cuando comenzaron a desarrollar políticas de igualdad de género. Sin embargo, su aplicación resultará problemática y encontrará fuertes resistencias por parte de la burocracia (Verloo, 2001: 4-5).

deben integrar en todos sus ámbitos de actuación, convirtiéndose desde entonces en un enfoque clave de su política de derechos humanos, base del sistema democrático.

A nivel de la Unión Europea, por ejemplo, la entrada en el club en 1995 de Finlandia, Austria y especialmente Suecia, Estado muy favorecedor de la política de igualdad y con gran experiencia en esta materia influirá en la integración de esta estrategia en los planes y programas de la UE. Una vez integrado como concepto fundamental en el IV Programa de Acción Comunitaria para la igualdad de oportunidades 1996-2000, la Comisión Europea manifestará que el “*Gender mainstreaming* implica no sólo esfuerzos restringidos a la promoción de la igualdad mediante la implementación de medidas específicas de apoyo a las mujeres, sino que hace referencia a la movilización de todas las políticas y acciones generales específicamente hacia el propósito de alcanzar la igualdad, mediante la toma en consideración, de forma activa y abierta, desde la fase de planificación, de sus posibles efectos sobre las situaciones respectivas de los hombres y de las mujeres (perspectiva de género)”<sup>95</sup>.

La característica principal del principio de transversalidad que ha adoptado la Comisión Europea, por lo tanto, se basa en la consideración sistemática de las diferencias entre las condiciones, situaciones y necesidades de las mujeres y los hombres en todas las políticas y acciones comunitarias (CE, 1996: 5). Tras el posicionamiento del Parlamento Europeo en 1997 a favor de la inclusión de la dimensión de género en sus estructuras, criterios de evaluación y en la recopilación de datos y estadísticas comunitarias, la Unión Europea incluye este concepto como parte de la Política Europea de Igualdad en su Tratado de Ámsterdam (1999), en sus artículos 2 y 3(2). Este Tratado fue ratificado por todos sus Estados Miembros (Rösslhumer y Ziegler, 2005). A partir de estas fechas algunos Estados europeos comenzarán a incluir esta perspectiva en sus Planes de Actuación Nacionales (Holanda, Finlandia, Alemania, Irlanda,..).

Según Larrañaga (2002: 387), la adopción del principio de transversalidad por la UE se ha debido en parte a “que las acciones llevadas a cabo hasta entonces habían tenido

---

<sup>95</sup> “Incorporating equal opportunities for women and men into all Community policies and activities” COM (96) 67 final. Pág. 2.

una repercusión y un alcance social muy limitado, presentando una grave descoordinación respecto a la política social global de la Comunidad. Se corría el riesgo de que la política de igualdad de oportunidades se convirtiera en una cosa de mujeres, sin la menor conexión con las grandes líneas de actuación en campos determinantes para las sociedades europea y de los Estados Miembros”.

Asimismo, algunos Estados europeos no integrados en el proyecto de la UE también aplicarán esta estrategia en esta época. Por ejemplo, Noruega asignará la responsabilidad de aplicar la TG a las Secretarías de Estado, y establece un Comité de Secretarías de Estado en 1997 para promover y controlar el proceso. Cada ministro/a es responsable de su implementación dentro de su ámbito competencial. Además, los Estados Nórdicos experimentarán e intercambiarán iniciativas en el Consejo Nórdico, lo cual enriquecerá sus experiencias y les permitirá avanzar de forma más rápida y coherente.

Resumiendo, el concepto de transversalidad 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 resulta tan interesante, e incluso un gran avance en el papel, en la práctica parece difícil de implementar, debido al gran alcance que tiene si se aplicara realmente en todas las políticas públicas. La propia Comisión Europea señala en otro 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 personal técnico cualificado, experimentación metodológica, recursos,... que no siempre están destinados a este fin. Esta va a ser, a su vez, una de sus principales debilidades, puesto que en muchos casos no se le dota de la importancia que requiere y las resistencias superan a los avances.

Por ejemplo, en los análisis realizados por diversas agencias de desarrollo internacionales sobre el impacto de los esfuerzos institucionales para transversalizar el género, se suele considerar que “la transversalidad es todavía limitada y los beneficios para las mujeres difíciles de conseguir”. Los resultados observados en las experiencias analizadas son considerados escasos y limitados, debido principalmente a dos

razones. Por un lado, se parte de líneas (desiguales) de género como consecuencia de la calidad de los trabajos, procedimientos y la distribución de derechos y responsabilidades por parte de las organizaciones dinamizadoras y ejecutoras de las políticas. Por el otro, la planificación, control y evaluación de los programas se diseñan sin atender a las creencias y expectativas relativas al género que tienen los planificadores y las personas que toman las decisiones, sobre las que no se realizan análisis de género, manteniéndose las disparidades existentes.

### 3.3.1. Métodos e Instrumentos para integrar la TG

La transversalidad de género es una estrategia política que tiene por objeto conseguir la igualdad entre las mujeres y los hombres. Por ello, cuando se incluye este objetivo en las políticas públicas, se suele considerar también un indicador de buen gobierno y de calidad administrativa. Sin embargo, su complejidad radica en la amplitud de su cometido, dado el carácter estructural de la desigualdad existente así como la diversidad implícita en las condiciones de vida y de trabajo de las mujeres y de los hombres en función de otros factores determinantes como son la clase, raza, edad, discapacidades, etc. Esto hace más complejo el análisis y las propuestas de actuación, y ha dado pie a las principales críticas que se han realizado ante esta estrategia.

Los principales métodos e instrumentos utilizados a nivel internacional a favor de la transversalidad de género, se pueden dividir en los tres grandes bloques que recogemos en la tabla 3.1<sup>96</sup>:

**Tabla 3.1. Principales instrumentos utilizados en la estrategia de TG**

1. Instrumentos analíticos	2. Instrumentos educativos	3. Instrumentos de consulta
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estadísticas desagregadas por género</li> <li>- Estudios e investigaciones de género</li> <li>- Checklists y directrices</li> <li>- Benchmarking</li> <li>- Evaluaciones de impacto de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Actos informativos</li> <li>- Panfletos</li> <li>- Formación básica y avanzada</li> <li>- Formación de sensibilización y concienciación de género</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Grupos directivos, de supervisión y gestión</li> <li>- Grupos de trabajo</li> <li>- Encuestas</li> <li>- Recogida de opiniones (hearings)</li> </ul>

<sup>96</sup>, Clasificación realizada por el Informe Municipal de Frankfurt (SCGG, 2005:21).

género		
- Método de las 3 R		
- Presupuestos de género		

Fuente: Elaboración propia, a partir del Informe de Frankfurt de SCGG (2005), y del informe danés sobre métodos de transversalidad de género, sin fecha, realizado por *The Danish National Research and Documentation Centre on Gender Equality*.

Los tres tipos de instrumentos suelen ser necesarios y combinables, ya que los resultados de las técnicas analíticas deben ser dados a conocer, lo cual implica también una cierta formación sobre estos temas. Materias que al afectarnos directamente, tienden a ser consideradas aparentemente simples. Sin embargo, cuando se profundiza en ellas se observa su grado de complejidad, ya que exigen deconstruir un conjunto de opiniones, creencias y valores previamente establecidos sobre el carácter aparentemente “natural” de algunas disparidades. Asimismo, es un requisito necesario el seguimiento del proceso por parte de estructuras organizadas, internas y externas a las instituciones en las que se realizan los estudios, para enriquecer la visión y las propuestas a realizar, así como para intentar sistematizar aquella metodología que mejor se adapte a las actividades del organismo en cuestión.

Entre los instrumentos analíticos, se subraya, en primer lugar, la importancia de contar con estadísticas desagregadas por sexo, así como con estudios e investigaciones relacionadas con el género. Estos dos elementos son fundamentales para conocer tanto la realidad que se quiere modificar por medio de la política pública, como para superar posibles supuestos que culturalmente se nos han transmitido, que suponen más prejuicios que realidades. Además, a veces se debe hacer frente a la idea de que la igualdad ya está conseguida, para lo cual es fundamental contar con los datos que permitan analizar la situación actual y su evolución en el tiempo.

También se suelen utilizar los listados de comprobación (checklists) y las evaluaciones de las situaciones concretas a las que hay que hacer frente por medio de la comparación con otras realidades (benchmarking). En el caso de las evaluaciones comparativas se utilizan rankings de un conjunto de variables que permiten cotejar la situación diferencial existente entre diversas partes de las organizaciones analizadas (o

de éstas con otras externas), lo cual puede servir para visualizar el lugar que se ocupa y despertar interés para superar la situación actual.

El objetivo de los listados de comprobación (checklist) es contribuir a la puesta en marcha del procedimiento de transversalidad de género para asegurar que se recuerdan los puntos más importantes del mismo. El proceso se inicia resaltando la importancia de la participación desde un comienzo de las personas responsables del área a analizar, y de la formación de grupos de seguimiento que mantengan un registro de todos los pasos dados. También es muy importante tener claros los objetivos que se quieren conseguir, conocer desde un principio la información de la que se dispone y poner plazos para realizar el análisis. Entre las conclusiones de cualquier intento de puesta en práctica de objetivos específicos de igualdad de género se deben recoger las resistencias aparecidas, así como las experiencias negativas, pues éstas van a contribuir a mejorar en el futuro.

El método de *benchmarking* se comenzó a utilizar en el sector privado. En el proceso de la TG, este método consiste en establecer un objetivo a conseguir y compararlo con la situación en la que se encuentra la organización analizada. Así, se pueden conocer los avances realizados en el tiempo, si los datos se cotejan de forma periódica. Este método de aprendizaje y desarrollo organizativo puede ser de tres tipos: interno (se lleva a cabo comparando partes de la misma organización), externo (la comparación se realiza con otra organización similar) o funcional (se compara con otra organización totalmente diferente). En todos ellos, se persigue conocer quién va avanzando más en el camino hacia la igualdad de género. En el caso de Suecia, esta metodología se ha utilizado a nivel local desde principios de los 90. Las autoridades locales han desarrollado un índice de igualdad de género, denominado *Jämindex*<sup>97</sup>, que sirve de referencia para conocer el grado de igualdad de género conseguido en los municipios suecos, y lo han difundido en internet para conocimiento público ([www.scb.es](http://www.scb.es)).

---

<sup>97</sup> En el caso sueco, el índice de igualdad de género se basa en la definición de que la igualdad se consigue cuando los hombres y las mujeres tienen los mismos derechos, opciones y responsabilidades en tres ámbitos: la consecución de un empleo que les permita independencia financiera, el cuidado de la casa y de la descendencia y la participación en las actividades políticas y sociales.

Las Evaluaciones de Impacto de Género (EIG), el método 3R, así como los Presupuestos con Enfoque de Género, son también instrumentos analíticos de la estrategia de Transversalización del Género en las Políticas Públicas, los cuales están interconectados entre sí y tienen varios puntos en común. Estos instrumentos en su conjunto permiten vislumbrar, por una parte, el impacto potencial de la política a realizar sobre las relaciones de género, y por otra, hacer seguimiento de ese impacto a lo largo del proceso presupuestario, desde la planificación hasta la evaluación posterior, como veremos más detalladamente en los siguientes apartados.

Junto a los instrumentos analíticos, los educativos, entre los que se incluye la información y la formación, constituyen una parte fundamental del proceso. Por medio de su utilización, los agentes implicados en el desarrollo de estas actividades pueden participar de forma activa en el proceso, y conocer claramente las razones y motivos de la necesidad de incorporar esta visión en las políticas a realizar así como en la organización interna del organismo en cuestión. Si se quiere aprovechar al máximo la potencialidad de los instrumentos analíticos elegidos en cada caso es, por lo tanto, básico que las personas responsables de estas políticas estén implicadas en el diseño, adaptación y desarrollo posterior de los instrumentos a utilizar, por ejemplo, en grupos de trabajo, porque solamente estas personas conocen las condiciones específicas de sus puestos de trabajo (SCGG, 2005:22). Y esto implica que estén formadas y conozcan perfectamente lo que se pretende conseguir.

En combinación con los instrumentos educativos, los instrumentos de consulta van a resultar también básicos para que el trabajo sea participativo y permita la implicación en el proceso de transversalización de las personas y grupos afectados, de forma estructurada, organizada y sistemática.

Todas estas medidas requieren, por lo tanto, que todas las personas implicadas en el desarrollo de las políticas, en las tareas administrativas y en la comunidad posean sensibilidad, conocimiento y formación relativa a la problemática de género. Es decir,

es necesario ser consciente de las diferencias específicas al género en la sociedad y en el impacto de las políticas<sup>98</sup> (SCGG, 2005:37).

Dada la importancia que concedemos a los procesos de aprendizaje y formación en esta estrategia, recogemos a continuación el esquema propuesto por la iniciativa de Frankfurt (SCGG, 2005:38), que resume el conocimiento requerido para participar, poder realizar aportaciones y asegurar que el proceso progrese, estructurado en tres áreas:

1. Conocimiento de las diferencias de género:

- Conocimiento de las dimensiones materiales del género como un principio del orden social en la distribución de recursos.
- Conocimiento de las dimensiones normativas del género como un principio para el diseño e impacto de los estándares en la ley y en los roles.
- Conocimiento de la dimensión cultural del género como un factor de las instituciones, símbolos y percepciones.
- Conocimiento de las dimensiones políticas del género como el núcleo de relaciones de poder y de barreras específicas.

2. Conocimiento de los requerimientos de la igualdad:

- Conocimiento de las jerarquías de género como formas de discriminación.
- Conocimiento de las dinámicas y mecanismos de discriminación y sus resultados.
- Conocimiento de las medidas anti-discriminatorias y de instrumentos de gestión para conseguir los objetivos de igualdad.

3. Conocimiento de la transversalidad de género:

- Conocimiento de las estrategias para obtener la aceptación del objetivo de igualdad.
- Conocimiento de los principios y metodologías de TG.

---

<sup>98</sup> La propuesta inicial realizada por Frankfurt se refiere, específicamente, a la administración municipal, pero creemos que es aplicable a todos los niveles administrativos.

- Conocimiento de un uso eficiente de los instrumentos de TG en el propio lugar de trabajo.

La forma en que se organice la formación y todo el trabajo relativo a la difusión e interiorización de este conocimiento, en nuestra opinión, debe ser adaptada a la realidad concreta en la que se quiera poner en práctica esta estrategia. No obstante, los contenidos recogidos previamente son básicos y fundamentales para poder avanzar en la profundización del conocimiento de la realidad y en la integración de la TG en las estrategias políticas públicas.

A continuación, recogemos de forma más detallada las principales metodologías utilizadas en las prácticas evaluadoras de impacto de género de las políticas públicas, así como el método 3R utilizado en un principio por las administraciones suecas y posteriormente adaptado a otras realidades, el cual también nos servirá como referente en el siguiente capítulo. Ambos han adquirido gran actualidad como instrumentos de transversalización de género, y están fuertemente vinculados con los análisis presupuestarios con enfoque de género, objeto principal de esta investigación.

### **3.3.1.1 La Evaluación de Impacto de Género de las políticas públicas (EIG)**

Uno de los instrumentos considerados básicos para implementar la TG en los procesos políticos y en las acciones administrativas consiste en una evaluación sistemática y ex ante del impacto de las mismas. Este método se basa en la convicción de la necesidad de comenzar el análisis en el primer estadio del ciclo de vida de cualquier proyecto, lo que permite estimar su impacto previamente a la aprobación de la nueva medida. Su objeto, pues, consiste en identificar las potenciales consecuencias para la igualdad entre mujeres y hombres de la norma a ser aprobada, intentando, de este modo, asegurar que las nuevas normas no creen desigualdades de género como resultado de su puesta en práctica, es decir, su labor es preventiva.

De acuerdo con la definición realizada por la Comisión Europea de una EIG, ésta consiste en comparar y evaluar, en base a criterios de relevancia de género, la

situación actual y la evolución esperada del desarrollo resultante de la introducción de la política propuesta (CE, 1997:4).

Si desglosamos los principales elementos a ser analizados de forma sistemática por una evaluación de impacto, éstos serían los siguientes:

- El problema al que se quiere hacer frente con la propuesta realizada
- El objetivo que persigue la propuesta
- Las opciones alternativas disponibles para alcanzar el objetivo
- Los previsibles impactos
- Las respectivas ventajas y desventajas, incluyendo las sinergias generadas

Cuando concretamos más y pasamos de los elementos generales a las iniciativas relacionadas con la igualdad de género, esta evaluación se puede realizar a tres niveles. A nivel de un área concreta, investigando la dimensión de género en la misma, desde el punto de vista tanto social, político como económico. Tratando de descubrir los potenciales estereotipos de género y supuestos obsoletos sobre las mujeres y los hombres que pueden ser utilizados en el proceso de decisión y preparación de la norma. Y en tercer lugar, incluyendo alternativas a la propuesta analizada si se constata que perjudica más que ayuda a conseguir el objetivo de igualdad de género.

Partiendo de la experiencia y propuesta danesa ([www.celi.dk](http://www.celi.dk): 13), el punto de partida de estas evaluaciones es conocer el significado del objetivo político de la igualdad de género en el área concreta que se quiere analizar. Es decir, una premisa para realizar las EIG consiste en conocer los objetivos de igualdad de género establecidos en el área, la existencia de acuerdos locales, nacionales o internacionales sobre la igualdad de género en esa materia, la relevancia de la medida propuesta para las personas de la comunidad, y la existencia de estadísticas, informes o estudios que permitan conocer las consecuencias de esta medida para las mujeres y los hombres, así como para subgrupos específicos de mujeres y hombres.

Con objeto de profundizar un poco más en la metodología utilizada en las EIG, vamos a tomar como base tanto la guía realizada por la UE como el informe presentado por la

ciudad de Frankfurt<sup>99</sup>. Ambos utilizan los siguientes métodos modernos de gestión de proyectos, cuyos elementos fundamentales son los siguientes:

- 1) Chequeo preliminar de la relevancia de las relaciones de género en la propuesta
- 2) Análisis de impacto sobre el grupo objetivo específico (desagregado por género)
- 3) Establecimiento de los objetivos relativos a las políticas de igualdad
- 4) Determinación de las responsabilidades
- 5) Aplicación de un proceso de control y evaluación específico de género.

La metodología seguida en cada uno de los pasos propuestos se basa en preguntas cuyas respuestas ayudan a orientarse en el conocimiento del previsible impacto de esta política sobre el colectivo beneficiario en función del género. Para ello, han desagregado los cinco elementos fundamentales en los siete pasos siguientes, con sus correspondientes requisitos y preguntas.

1. Establecer la relevancia potencial del género de la propuesta, ya que en función de la misma se va a marcar el camino a seguir. Para poder iniciar el proceso es necesario contar con datos desagregados por sexo, ya que éstos serán la base para poder analizar esta relevancia y responder a las siguientes preguntas adecuadamente:

- ¿La propuesta/proyecto/decisión política concierne a más de un grupo objetivo? ¿Afectará a la vida cotidiana de una(s) parte(s) de la población?
- ¿Existen diferencias entre las mujeres y los hombres en este ámbito de actuación (respecto a los derechos, recursos, participación, valores y normas)?

Si la respuesta a cualquiera de estas preguntas es positiva, se considera que el género es relevante, por lo que se debería realizar una evaluación del impacto potencial de género de la propuesta bajo análisis.

---

<sup>99</sup> Comisión de las Comunidades Europeas (1997): *A guide to Gender Impact Assessment*. Doc. EQOP 42-97EN, DG V/D/5, 8 de octubre y Sister Cities going Gender (2005): *Development of a model for implementing gender mainstreaming in a European city*. Final Report. Stadt Frankfurt am Main.

2. Análisis del grupo objetivo de la propuesta centrado en el género:

➤ ¿Cómo está compuesto el grupo objetivo y qué subgrupos se pueden identificar?

➤ Desde una perspectiva de género y de calidad, ¿qué subgrupos se han encontrado en una situación desfavorable hasta la actualidad (porcentaje de mujeres/hombres teniendo en cuenta sus nacionalidades, distribución por edades, cualificación y empleos, nivel de alcance de las medidas,...) en esa área de actuación?

3. Objetivos de la Política de Igualdad:

➤ ¿Qué objetivos en términos de igualdad de género se quieren conseguir?

4. Identificación de los problemas y dificultades potenciales en la implementación de los objetivos de igualdad:

➤ ¿Qué obstáculos y problemas específicos se pueden encontrar en el camino hacia la consecución de los diversos objetivos de igualdad (barreras culturales específicas de género, desequilibrios de género en la distribución de los recursos disponibles, etc....)?

5. Análisis de género de los impactos esperados de las medidas propuestas seguidas por la búsqueda de soluciones:

➤ ¿Qué modificaciones hay que realizar para conseguir los objetivos propuestos?

➤ ¿Cuál de las opciones disponibles permite el mayor nivel de éxito?

6. Aplicación y puesta en práctica de las medidas acordadas: Las conclusiones de los cinco apartados anteriores deben ser parte integral del proceso de toma de decisiones, y se supone que deberían adoptarse los cambios propuestos por este análisis si entre los objetivos de la medida a implementar se encuentra la igualdad de género.

7. Evaluación y control del éxito: como en toda política, la evaluación posterior es fundamental para poder introducir mejoras y cambios en caso de que no se hayan conseguido los objetivos propuestos.

- ¿Se han conseguido los objetivos?
- En caso contrario, ¿cuáles son las causas de su parcial o nula consecución?
- ¿Qué cambios o nuevas medidas serán necesarias en el futuro?

### **Dos ejemplos prácticos de la EIG:**

#### **a) *El caso holandés: aplicación de la EIG desde dentro de la institución***

En los Países Bajos, desde que se puso en marcha la estrategia de la igualdad de género a mediados de los 70, se habían intentado conjugar las medidas específicas destinadas a las mujeres con una estrategia transversal que afectase a las políticas públicas. Sin embargo, hasta mediados de la década de los 90 no se desarrolló un instrumento que permitiera aplicar de forma sistemática el impacto potencial de las políticas sobre las relaciones de género. Este instrumento, denominado *Emancipation Effect Report* (EER), se impulsó en 1994, y consistía en una Evaluación de Impacto de Género que tomaba como base la metodología existente en el área medioambiental.

En el diseño del EER, se basaron en los elementos clásicos de las evaluaciones de impacto de las políticas, que constan de los seis siguientes pasos:

1. Descripción de la situación de partida
2. Descripción de la probable evolución de la situación si no se aplica ninguna medida
3. Descripción y análisis de las nuevas medidas a aplicar
4. Descripción de los efectos potenciales de la nueva política
5. Evaluación de los efectos potenciales positivos y negativos
6. Desarrollo de alternativas para evitar o mitigar los efectos negativos potenciales.

Se puso como condición tácita que el instrumento no debía suponer un excesivo coste monetario, ni de tiempo o personal experto en su aplicación, y no se apoyaba que su utilización fuera obligatoria, sino voluntaria. Ello hizo que el sexto paso fuera inicialmente excluido en la redacción final del instrumento, quedando en una recomendación, no un requerimiento.

En combinación con esos pasos, se desarrolló un marco teórico que permitiera centrar el análisis concreto de las políticas. Este marco constó de tres elementos principales:

1. Localización de las desigualdades existentes en las relaciones de poder estructurales entre hombres y mujeres.
2. La forma de funcionamiento y mecanismos que producen las desigualdades.
3. La forma de evaluar los impactos.

En el primer punto, relativo a las estructuras básicas de las relaciones de género, se utilizó como base el análisis de 1982 denominado "Analysis of the Women's Question" que se consideraba válido en los 90. En este estudio se consideraba que las estructuras que generaban más desigualdad eran la división del trabajo y la organización de la intimidad y la sexualidad.

En el segundo punto, relativo a los procesos o forma de funcionamiento de los mecanismos de poder en las prácticas sociales, se utilizó como base la teoría de la estructuración social de Anthony Giddens (1984). Se distinguieron dos mecanismos principales: la distribución y acceso a los recursos, por un lado, y la utilización de las normas (interpretaciones y normas) relacionadas con el género, por otro.

Respecto a los criterios de evaluación, se utilizaron los que tradicionalmente habían constituido las bases de las políticas de género holandesas. En primer lugar, la igualdad en el sentido de igualdad ante la ley e igual tratamiento en similares circunstancias. Para caracterizar esta igualdad, se utilizaron el término pluriformidad para reflejar el deseo de constituir una sociedad en la que las diferencias no fueran jerárquicas, y el término autonomía para reflejar la posibilidad de que las mujeres tengan capacidad de decisión propia sobre lo que consideran una buena vida.

Finalmente, este marco teórico se combinó con los pasos básicos de las Evaluaciones de Impacto. Esto significaba que al analizar las políticas se debían tener en cuenta los tres elementos básicos, lo cual le facilitaba el análisis a la tecnocracia. Este instrumento ha sido utilizado (para 1999 se contabilizaron 9 casos en los que se había aplicado) en los ámbitos de la educación, justicia, política impositiva y agricultura, y se

consideraba un instrumento adecuado, aunque mejorable (Verloo, 2001: 14-19). Verloo realiza un análisis crítico y propuestas de mejora muy interesantes, aunque reconoce la dificultad de exportar una experiencia fuertemente enraizada en la realidad e idiosincrasia de la sociedad holandesa y de su clase política y funcionarial.

**b) *EIG desde una perspectiva económica amplia e integral: El caso británico***

Frecuentemente, las EIG analizan un sector concreto, como en la experiencia holandesa anterior, o actividades insertas en un área específica como puede ser el transporte, la política sanitaria, o los cambios en la regulación de las condiciones de empleo en los contratos a tiempo parcial, o los cuidados a la infancia, por ejemplo. En todos ellos, uno de los componentes del análisis debe ser el impacto de los cambios propuestos en el tiempo dedicado al trabajo no remunerado, y para ello se puede utilizar el análisis coste- beneficio relacionado con la distribución del tiempo. Abordar este análisis, no obstante, resulta complejo, dada la carencia de estadísticas sistemáticas y completas de esta realidad.

En Gran Bretaña, este análisis de impacto se ha llevado a cabo por parte del Women's Budget Group (WBG) británico, por lo que a continuación vamos a recoger las bases y principales elementos de su experiencia para ilustrar de forma más clara la interdependencia de las políticas con las actividades cotidianas de la vida de las mujeres. Un tema que a pesar de su trascendencia, en caso de no existir una formación continuada, muchas personas responsables de las decisiones políticas pasarían completamente por alto.

El WBG británico basa la importancia de la evaluación de impacto de género de las políticas públicas, desde el punto de vista de la equidad y de la eficiencia, en la existencia de diferencias estructurales en las posiciones económicas de los hombres y las mujeres. Estos análisis descubren la existencia e importancia de la economía no remunerada, desempeñada mayoritariamente por mujeres, la cual suele ser invisible para los diseñadores/as de las políticas públicas (Himmelweit, 2002:50). En este sentido, estas evaluaciones permiten hacer visible los impactos de las políticas sobre ambas partes de la economía (la monetaria y la no remunerada).

La interdependencia existente entre la economía doméstica, la mercantil y la pública que se necesitan mutuamente para mantenerse y reproducirse, hace necesario tenerlas en cuenta cuando se planifica una política pública. Las políticas que aumentan la producción de un sector pero disminuyen la de otro, pueden no conseguir los resultados esperados debido a sus efectos indirectos, en caso de no ponerse en práctica medidas compensatorias para paliar la pérdida ocasionada en ese sector. Himmelweit (2002:53) pone el ejemplo de una política que provoque una reducción de los servicios de cuidados y que no prevea una provisión alternativa. Esta medida tendrá un efecto perjudicial en la socialización individual y en las capacidades humanas y, por lo tanto, en la fuerza de trabajo y en el tejido social de los que depende la economía en su conjunto.

La forma en la que se deberían analizar los costes de oportunidad generados por participar en el mercado de trabajo remunerado es diferente para ambos géneros, dado que las mujeres y los hombres, a pesar de trabajar en los tres sectores, lo hacen con diferente intensidad y responsabilidad. Esto se debe a que las mujeres se encuentran especializadas en las tareas de cuidados, tanto dentro como fuera de la esfera doméstica. Para los hombres, el análisis económico convencional que describe el salario como el pago por la pérdida de tiempo de ocio, en muchos casos, parece certero. Sin embargo, esto no es aplicable para un gran número de mujeres, ya que éstas realizan tareas en la esfera doméstica que no son tenidas en cuenta cuando entran a formar parte del mercado laboral remunerado. Ignorar esas actividades provoca que su ganancia financiera neta por entrar en el mercado sea inferior a la de los hombres, al tener que buscar fuentes sustitutivas de su trabajo doméstico y de cuidados que en muchas ocasiones van a suponer una parte importante de su salario. Esto genera que la elasticidad del empleo de las mujeres sea mayor que la de los hombres, debido a que la esfera de la economía no remunerada es hasta ahora su responsabilidad, por lo que tendrá que realizar una doble jornada (presencia) o tendrá un coste monetario adicional.

Solamente en el caso en el que el sector público asuma su responsabilidad en las tareas de cuidados de la infancia y la tercera edad (caso escandinavo) y que su actuación se complemente con un reparto equilibrado del trabajo y de la

responsabilidad entre mujeres y hombres en las actividades de cuidados no externalizables, podrán las mujeres y los hombres realizar sus cálculos de forma más o menos equivalente, aunque no en todas las etapas de su vida.

Cuando el trabajo es transferido de la economía no remunerada a la remunerada, las tasas de crecimiento de la economía son infladas de forma artificial (Cloud y Garrett, 1996, citado por Himmelweit, 2002:54), existiendo un límite en este trasvase, ya que las tareas no remuneradas deben ser realizadas de todos modos. Ignorarlas supone apoyar el supuesto erróneo que todo el tiempo fuera del empleo es un recurso gratuito que puede ser explotado por la política económica para aumentar el crecimiento cuando se requiere más empleo. Los cuidados son un input vital para el resto de la economía y esto se debe tener en cuenta cuando se realizan los análisis de impacto de género de las políticas públicas.

Para comprender en su totalidad el impacto de género de las políticas es necesario tomar una perspectiva dinámica que abarque el período vital para asegurar que se tienen en cuenta tanto los efectos a corto como a largo plazo (Himmelweit, 2002:60).

En opinión de Susan Himmelweit (2002:64) los criterios que se deben seguir para evaluar el impacto de género de la política económica deben incluir al menos los tres principios siguientes:

1. Principio: Evaluar los efectos de las políticas sobre las economías tanto remuneradas como las de cuidados no remuneradas. Se debe hacer explícito y justificar los impactos de las políticas sobre el trabajo remunerado y el no remunerado, así como reflejar el coste implícito de cualquier incentivo al trabajo de cualquiera de los dos tipos.

i. Cuando el efecto es impulsar el trabajo remunerado, se deben analizar las consecuencias sociales de las reducciones en el producto de los cuidados de la economía no remunerada y/o cualquier aumento en el tiempo de trabajo total para las personas que continúan trabajando en la economía no remunerada.

ii. Cuando el resultado es un aumento en el trabajo no remunerado, también se debe evaluar la distribución en función del género de tal trabajo y sus efectos sobre las oportunidades individuales de conseguir un trabajo remunerado y de

contribuir económicamente desde otros sectores. A la hora de estimar el beneficio neto para la sociedad se debe incluir el coste de una adecuada compensación por el trabajo extra resultante.

iii. La evaluación de cualquier política debería integrar sus efectos en los usos del tiempo de las personas con sus efectos financieros. Cuando no se puedan utilizar tasas salariales, se pueden utilizar los datos que proveen las cuentas satélites para estimar el valor del trabajo no remunerado. Esta evaluación se debería hacer a nivel de la sociedad en su conjunto y en función del género. Los efectos distributivos entre las unidades convivenciales y entre los individuos dentro de estas unidades deberían también ser tenidos en cuenta.

2. Principio: Para evaluar la distribución entre los hombres y las mujeres de los efectos sobre ambas economías, debemos tener en cuenta tres elementos:

i. El nivel en el que las políticas refuerzan o disminuyen las desigualdades de género en la división del tiempo entre el trabajo remunerado y no remunerado. Idealmente las políticas deberían impulsar la autonomía económica y la capacidad de elegir de forma igualitaria para las mujeres y los hombres, tanto en el trabajo remunerado como no remunerado.

ii. El nivel en el que las políticas promueven o recortan la igualdad dentro del trabajo remunerado. En particular, los efectos de cualquier cambio en el reparto de responsabilidades en el trabajo no remunerado sobre las condiciones bajo las que los hombres y las mujeres entran en el mercado laboral remunerado.

iii. El nivel en el que las políticas promueven compartir el trabajo no remunerado entre hombres y mujeres. En particular, el nivel en el que las políticas permiten compaginar un empleo con las responsabilidades de cuidados.

3. Principio: La equidad de género debe ser evaluada tanto entre las unidades convivenciales como dentro de ellas:

i. Es necesario conocer la composición en función del género de las unidades convivenciales que tienden a ganar o a perder debido a los cambios propuestos en las políticas. Además, el análisis se debería centrar en si los cambios refuerzan o disminuyen las desventajas experimentadas por ciertos tipos de

unidades convivenciales, como las monoparentales o las compuestas por pensionistas.

ii. Es necesario conocer el impacto de las medidas a aplicar sobre las relaciones monetarias, el reparto de trabajo y del poder dentro de las unidades convivenciales.

iii. Los dos elementos anteriores se deben valorar tanto en términos de tiempo como de dinero.

### **3.3.1.2: El método 3R sueco: Representación, Recursos, Cultura**

Este método fue desarrollado inicialmente en Suecia<sup>100</sup>, con el objetivo específico de revisar y analizar áreas y sectores concretos de la política municipal desde la perspectiva de la equidad de género. Constituye un marco analítico general que intenta concretar y sistematizar el trabajo a realizar en los estudios de la política pública con enfoque de género, haciendo visibles los patrones basados en el género (las normas y valores) que están en la base de las actitudes y políticas a implementar ante una situación dada.

En sueco, las 3R son las iniciales de las palabras Representación, Recursos y Cultura/Instituciones<sup>101</sup>. Este método se basa, como el descrito anteriormente (EIG), en una serie de preguntas, cuyas respuestas conducen a conocer las cuestiones sobre quien recibe qué y en qué términos. Sirve, así, de ayuda en la compilación sistemática de hechos e información sobre las circunstancias de las mujeres y los hombres en una situación dada. Una condición previa necesaria en la realización de este tipo de análisis es la existencia de voluntad para avanzar en la construcción de la igualdad, es decir, una apuesta a favor de que la situación de desigualdad sea superada.

El método 3R se compone de tres partes diferenciadas, en las que cada una de las “R” consiste en una fase del análisis. Las dos primeras proveen la base estadística para

---

<sup>100</sup> Fue diseñado por Getrud Aström en cooperación con la Asociación Sueca de Autoridades Locales (ASAL).

<sup>101</sup> El tercer término, a veces, es recogido como Realía.

poder analizar la realidad correspondiente al área susceptible de análisis. De forma breve, los elementos fundamentales de cada una son los siguientes:

### **La primera R: Representación**

Esta parte del análisis consiste en realizar un mapa cuantitativo del modo en el que los hombres y las mujeres se hallan representados en el municipio. Para ello se supervisan desde la perspectiva de género todos los niveles y departamentos de la organización. Pretende conocer cuántas mujeres y hombres se encuentran en los diferentes niveles y categorías profesionales, así como las características de los puestos de trabajo. En suma, consiste en conocer la composición orgánica de la estructura organizativa del área o sector a analizar, de forma desagregada por sexo/género.

En esta parte, si se analiza el Consistorio municipal se describen los cargos que ocupan los hombres y mujeres en los organismos decisorios del municipio. Por ejemplo, en las estructuras organizativas municipales del Ayuntamiento en concreto (concejalías, comisión de gobierno, comisiones sectoriales, consejos de distrito, áreas municipales, empresas municipales,...), en los partidos políticos con representación municipal, en las organizaciones vecinales, o cuántas personas acuden a los plenos o sesiones abiertas del consistorio.

Los datos también pueden orientarse hacia las personas usuarias de los servicios municipales, para poder conocer cuántas mujeres y cuántos hombres reciben o utilizan los servicios provistos por el Consistorio, y si existen áreas donde esos recursos están distribuidos de forma desigual.

Por lo tanto, las estadísticas y los cuestionarios serán dos elementos fundamentales de este apartado. Asimismo, la participación de las personas que toman las decisiones, el funcionariado responsable de las medidas y las personas usuarias es muy importante para que se sientan más motivadas a favor del cambio, cuando los resultados muestren desigualdades.

### **La Segunda R: Recursos**

Esta segunda parte del análisis se concentra en la distribución de los principales recursos municipales entre hombres y mujeres, teniendo en cuenta que los recursos no hacen referencia en exclusiva al dinero, sino que abarcan también el tiempo, el espacio y la información. Se preguntan también cómo se encuentran localizadas y adaptadas las intervenciones y las prioridades existentes a las necesidades de las mujeres y de los hombres.

En principio, este apartado abarca un amplio conjunto de actividades. Desde el tiempo que utilizan los y las representantes políticos en sus discusiones, recogido de forma desagregada por género, hasta el papel que tienen hombres y mujeres en los procesos de decisión relativos al presupuesto público o los salarios de los y las trabajadoras municipales.

Desde el punto de vista de la ciudadanía, vista como usuaria de los servicios municipales, también se incluye el análisis de los recursos que reciben mujeres y hombres a través de las diversas medidas que son competencia de la administración local. También investigan el espacio utilizado por ambos, por ejemplo, por las niñas y los niños en las guarderías, o los recursos económicos y el espacio físico que utilizan para realizar sus actividades las mujeres y los hombres.

### **La tercera R: Cultura/Instituciones/Realia**

Esta tercera y última parte del análisis es más cualitativa, y en ella se analizan los datos recogidos en los apartados anteriores, centrándose en los aspectos relativos a la cultura. La preocupación consiste en conocer hasta qué punto las normas y los valores culturales ayudan a mantener la desigualdad entre las mujeres y los hombres, y la calidad de las medidas a implementar para alterar esa situación de partida. Se pretende, así, poder explicar los problemas que han podido emerger en la primera parte del análisis, fruto de una representación desigual de las mujeres y hombres en las estructuras de poder y de toma de decisiones, así como en los foros sociales participativos, en los que también se pueden dar desequilibrios entre la participación de mujeres y hombres. Esto vincula el análisis con las realidades diarias de las mujeres y

hombres, con su diferente utilización de los recursos y, en particular, del tiempo. Algo que también se quería desvelar con las EIG.

A partir de la evidencia de una situación desigual, el método deja a las personas participantes en la toma de decisiones el establecimiento de las medidas que consideren oportunas para impulsar la igualdad de género. Por ello, se suele considerar que este método es útil para describir y evaluar las situaciones analizadas, pero inadecuado para configurar un proceso de transversalidad de género. Además, se suele criticar que incluso donde se ha aplicado el método, normalmente no se suelen realizar evaluaciones<sup>102</sup> sobre los niveles de aplicación de la transversalidad de género a nivel local.

Por ello, es necesario avanzar más, y comparar los resultados del análisis con los objetivos a favor de la igualdad de género, y si estos últimos son muy generales habrá que convertirlos en referentes concretos y mensurables. Los cambios propuestos suelen incluir la integración de nuevas formas de organización y de gestión de los programas para lograr que éstos se acerquen a los objetivos. Las propuestas de cambio deberían también ser incluidas en un plan de acción, en el que se incluyan el diseño de nuevas rutinas, nuevas estadísticas, y nuevos listados comparativos que sean fáciles guías a seguir (ASAL: 2002, Consejo Nórdico, 2005:47-48).

En su conjunto, la utilización de este método ha permitido replantearse estereotipos y creencias sesgadas que presuponían la neutralidad de las políticas respecto al género, permitiendo examinar hasta qué punto las rutinas estaban construidas sobre prácticas discriminatorias. Este proceso ha servido también para resaltar la necesidad de estadísticas y de nuevos análisis que permitan hacer frente de una forma más cualificada a los problemas existentes en las relaciones de género. También ha dado pie a discusiones sobre los procedimientos y las rutinas de trabajo, que han probado no ser tan neutrales al género como se creía previamente, y ha permitido sacar a la luz

---

<sup>102</sup> Que no suela hacer la evaluación no significa que la Asociación Sueca de Autoridades Locales no haya realizado un listado de requisitos para aplicar y evaluar la transversalidad de género a nivel local. Esto son: Apoyo político a través de apropiadas decisiones y resoluciones en los Comités municipales; Disponibilidad de recursos humanos; Conocimiento de la problemática de género; Identificación de responsabilidades; Uso de métodos adecuados y desarrollo de nuevos métodos; Seguimiento y control; Fomento y motivación. ((Wenner et al. 2004:30).

una visión más amplia sobre temas que se consideraban tan “naturales” y comunes que eran prácticamente invisibles. Así, se han comenzado a establecer, medir y evaluar objetivos que han permitido hacer un seguimiento del avance hacia la igualdad de las medidas adoptadas por las administraciones públicas.

Este método tiene muchos puntos en común con los análisis presupuestarios con enfoque de género, puesto que entre sus elementos se encuentran también los apartados analizados en este método 3R. En los PEG también se deben intentar conocer los valores que subyacen en la distribución de los servicios públicos, en la división del trabajo y en las estructuras de poder.

Recientemente se ha añadido una cuarta R, la Restricción, que significa que si las organizaciones no aplican la transversalidad de género serán sancionadas. Existe una gran diversidad en el grado de aplicación de estas 3R en función de las personas responsables de los temas de género.

Para finalizar con los métodos previos a los PEG, nos gustaría recoger aunque sea de forma breve, otro de los métodos utilizados en Suecia. Este es el denominado **JämKAS Bas**, o Análisis de la Equidad de Género, que es un acrónimo de las palabras Equidad (Jämställdhet), Estudio o Encuesta (Kartläggning), Análisis (Analys) y Conclusión (Slutsats). Este método ayuda en el proceso de análisis sistemático de la equidad de género dentro de un área de las políticas y en la selección de un área estratégica para trabajar más en profundidad con ella. Consiste en realizar un inventario sistemático del área bajo análisis, que se compone de tres secciones: la compilación y selección de información, el estudio y análisis de la misma, y la formación de objetivos e indicadores.

Este método ha partido de un trabajo práctico dentro del Gobierno Sueco y ha sido también probado en algunas agencias gubernamentales. Consiste en 11 pasos que pueden brevemente ser expuestos del siguiente modo (Consejo Nórdico, 2005: 48-50):

1. Realización del inventario:

- 1.1. Crear un inventario de las áreas operativas y las declaraciones de objetivos que existen dentro del área a analizar.
  - 1.2. Evaluar y tener en cuenta el nivel de relevancia de los objetivo de equidad de género para las actividades que realiza el área. A continuación, se recogerá una evaluación si se considera que estos objetivos no son relevantes.
  - 1.3. Seleccionar una o más áreas operativas que sean centrales o estratégicamente importantes desde una perspectiva de equidad de género.
2. Estudio y análisis: consiste en describir el grupo objetivo del área operativa elegida.
- 2.1. Describir los patrones de género que son relevantes conocer para analizar el área operativa, y describir sus manifestaciones, por ejemplo, estadísticamente.
  - 2.2. Una vez descritos los patrones de género relevantes, analizar si las mujeres y los hombres tienen los mismos derechos, oportunidades y obligaciones dentro del área. Si no existe igualdad, describir qué tipo de desigualdad existe y cuáles son sus consecuencias.
  - 2.3. Describir las acciones que podrían conducir a un aumento de equidad, comenzando por el área operativa tanto dentro como fuera del terreno de la política en concreto.
3. Formulación de los objetivos:
- 3.1. Analizar los objetivos existentes inicialmente, utilizando los datos obtenidos en el estudio de los pasos anteriores. Describir hasta qué punto la formulación de los objetivos refleja la perspectiva de género existente dentro del área operativa, y si falta algún objetivo en la formulación realizada.
  - 3.2. Mejorar o formular un nuevo objetivo del área operativa.
  - 3.3. Identificar unos indicadores apropiados para el objetivo del área operativa.

Como podemos observar, los métodos anteriores tienen un cuerpo metodológico común que consiste en profundizar en el conocimiento de la realidad, de los valores subyacentes de nuestro comportamiento, actitudes y políticas, y en el establecimiento de objetivos que permitan superarlos, o al menos nos permitan conocer si son útiles para transformar la realidad a favor de la igualdad.

### **3.3.2. Algunas lecciones aprendidas en ejercicios de TG**

#### **3.3.2.1. Iniciativas de organismos internacionales**

##### **a) *El caso de la Política Comunitaria de Empleo***

El empleo ha sido el primer ámbito de regulación y actuación de la Unión Europea en el campo de la igualdad de oportunidades, como hemos podido observar previamente. En la nueva fase de avance hacia la igualdad a través de la transversalidad en las políticas, la política de empleo ha sido también una de las pioneras en las que se ha intentado aplicar esta estrategia. Así, a partir de 1997, los Estados miembros de la UE se comprometieron a aplicar el enfoque de transversalidad de género en la política de empleo. Un experimento que nos permite observar las lecciones aprendidas en el proceso de introducción de esta perspectiva en la implementación de una política pública importante a nivel comunitario, así como las resistencias y problemas surgidos en el proceso.

Entre las conclusiones que extrae Rubery de su análisis de la Estrategia Europea de Empleo, 1997-2002 y de su nueva implementación hasta el 2005, una de las principales lecciones aprendidas, es que las personas que adoptan las políticas, incluyendo a los y las economistas, no cuentan con los instrumentos necesarios para comprender en su conjunto lo que significa aplicar un enfoque feminista de la economía. E incluso, “lo que es más importante, parece que carecen de la voluntad política para avanzar en esa dirección” (Rubery, 2005:1). Esta grave afirmación, especialmente después del compromiso adquirido, muestra los peligros existentes, al constatar que existe una fuerte tendencia a volver a realizar análisis ciegos al género, lo que implica la superficialidad en la comprensión de la influencia de las relaciones de género en las estructuras y funcionamiento del mercado de trabajo, así como el riesgo de retroceso que parece estar siempre presente.

“El género no ha sido todavía integrado en la formación de las ciencias sociales ni en las concepciones públicas de la economía y la sociedad. Los diseñadores de las políticas se centran en la descripción de la posición de las mujeres y los hombres dentro de una estructura dada, sin aportar un análisis o incluso el intento de

comprender que la estructura en sí misma puede estar constituida en función del género” (Rubery:2005:21). En este proceso de resistencias y avances, es muy importante seguir interactuando y combinando la teoría y la práctica política, ya que en caso contrario se podría provocar un estancamiento. Así, la transversalidad de género es una estrategia para movilizar a los agentes administrativos y políticos para que se pongan las “lentes de género” e impulsen la igualdad en su praxis diaria (Horelli et al., 2002: 3).

Somos conscientes de la dificultad de la tarea a realizar, puesto que la transversalidad requiere que las políticas y medidas a implementar en todos los niveles administrativos tengan en cuenta las diferentes necesidades e intereses de mujeres y hombres para alcanzar de forma efectiva la igualdad. Asimismo, constatamos las resistencias existentes, incluso en la aplicación de esta estrategia en una de las políticas donde existen más datos sobre las disparidades existentes y mayor compromiso escrito para superarlas, como es la política de empleo.

#### **b) La experiencia de la Organización Internacional de Trabajo**

Organismos internacionales, como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), han incorporado el objetivo de la transversalidad de género con el ánimo de integrar “la igualdad de género en todas las actividades que desarrolla la OIT”. En principio, su apuesta es ambiciosa y amplia, siendo conscientes de todas las implicaciones que este reto supone, puesto que esta estrategia está centrada en la consecución de la igualdad de género en “las dimensiones legal, política, social y económica así como en la formulación de políticas, leyes, asignación de recursos, planificación y control de programas”<sup>103</sup>.

Para poner en práctica esta estrategia, y después de tener cierta experiencia en la materia, al haber desarrollado en las últimas décadas una serie de acciones para promocionar la igualdad de género en todas sus actividades, en el año 2000 la OIT elaboró un *Plan de Acción para la Igualdad de Género y Transversalidad de género* en

---

<sup>103</sup> PROG/EVAL, Guidelines, Jan 1995, p.3-4; citado en Zambrano (2002: 11-12).

la OIT, por medio del que se comprometía a llevar a cabo de forma bianual unas auditorias de género.

La Auditoria de Género realizada por la OIT ha confirmado una serie de hechos observados en varios estudios institucionales anteriores (Zambrano, 2002):

- Las nociones de género no estaban siendo todavía suficientemente comprendidas, prevaleciendo una serie de resistencias al empoderamiento de las mujeres.
- *El género* es, de algún modo, igualado a “mujeres”, y las consideraciones acerca del género tienden a desaparecer cuando se plantean estrategias y actividades concretas a poner en práctica.
- Algunas unidades manifestaron su incomodidad y “tensión” en relación al concepto de la “transversalidad de género”.

Concluye Zambrano remarcando que la consecución de la paridad entre hombres y mujeres en las posiciones de toma de decisiones, o contar con una política de igualdad no es suficiente para conseguir los retos mencionados (Zambrano, 2002:12). Este análisis también nos demuestra las grandes dificultades encontradas en el camino, incluso en organismos inicialmente conscientes de la importancia de la igualdad de género en sus declaraciones e intenciones, y su contraste con las resistencias y obstáculos encontrados en el intento de puesta en práctica de las medidas.

### **3.3.2.2. Iniciativas a nivel estatal y local**

#### **a) *La estrategia del Ministerio de Trabajo de Finlandia***

Los gobiernos de algunos Estados europeos han comenzado a aplicar la estrategia de transversalidad de género en sus estructuras. Este es el caso del Gobierno Finlandés, que consideramos ilustrativo. La puesta en práctica de un Programa de Igualdad, denominado *Plan de Acción para la Promoción de la Igualdad de Género* para el periodo 1997-99, le sirvió para aplicar la estrategia de la Conferencia de Beijing. Este Plan incluía alrededor de 100 proyectos relativos a la igualdad de oportunidades en varios departamentos (Horelli, 1999), entre cuyos objetivos principales se encontraba la creación de una metodología de transversalización, por medio de un conjunto de

proyectos puestos en práctica por seis Ministerios. Cada Ministerio seleccionaba su propio proyecto<sup>104</sup>.

El Ministerio de Trabajo eligió integrar como proyecto específico la reorganización interna del Ministerio que estaba llevando a cabo en esa época. En una primera fase, desarrolló una estrategia para transversalizar la cuenta anual del personal del Ministerio y para construir un balance de las relaciones de género, con intención de crear una metodología de la transversalidad.

El punto de partida consistió en constatar que no era suficiente la voluntad política para que esta estrategia tuviera éxito, sino que era necesaria la existencia de ciertas estructuras de apoyo. Estas podían estar constituidas por una red u organización a favor de la igualdad, compuesta de personas que asumieran responsabilidades y contaran con recursos financieros, con objeto de que puedan dar asistencia a las intervenciones enfocadas a cambiar las prácticas de la institución. Para ello, se estableció un grupo de trabajo con algunos recursos. Este grupo comenzó a trabajar analizando el contexto histórico y actual del Departamento, por medio de una “arqueología de género”. Así, se descubrió que las cuentas anuales relativas a los recursos humanos no incluían estadísticas desagregadas por género. A partir de ahí comenzaron a transformar la cuenta de personal en un sistema de control y evaluación que permitiera hacer seguimiento del status de igualdad del Ministerio.

Los pasos dados para transversalizar esa cuenta de recursos humanos consistieron, en primer lugar, en reunir los suficientes datos estadísticos y documentales, cuyos requisitos y estructura son establecidos por el Ministerio de Finanzas. Este Ministerio consideró la necesidad de integrar la información obtenida en su base de datos e incluir algunas observaciones sobre la visualización del género en los objetivos y estrategias de la organización.

---

<sup>104</sup> Junto a la iniciativa del Ministerio de Trabajo, los otros Ministerios fueron el de Educación (su proyecto consistía en transversalizar la política juvenil), el Ministerio de Agricultura (la propiedad de las explotaciones agropecuarias), el Ministerio de Medio Ambiente (la participación de las mujeres en el desarrollo regional y local) y el Ministerio de Asuntos Exteriores (el incluir la perspectiva de género en la organización de la presidencia de la UE por parte de Finlandia (40%-60% de las presidencias debían ser ocupadas por mujeres). La Unidad de Igualdad de Oportunidades del Ministerio de Asuntos Sociales, financió todo el proyecto.

Una vez recogidas las estadísticas, concluyeron que revelaban los desequilibrios de género existentes y que debían ser interpretadas por los grupos relevantes. En el proceso de evaluación de los datos, se prepararon unas hojas que ayudaron en el proceso de valoración del status de género en seis dimensiones: igualdad en la administración y gestión, promoción de la igualdad dentro de la organización, la cantidad de mujeres y hombres implicados en las diferentes tareas y en los procesos de decisión, la estructura de los sueldos y salarios, la participación en la formación y la experiencia de la igualdad. Los resultados de esta valoración se puntuaron en una escala de uno a cinco, y se incluyeron unas áreas para proponer mejoras y recomendaciones. Finalmente, todos los datos se reunieron en una hoja resumen del balance de género. Este borrador se presentó a la Secretaría General del Ministerio de Trabajo, fue discutido por el grupo de dirección, y tras la inclusión de algunos cambios, fue aceptado y sus recomendaciones se convirtieron en los objetivos del siguiente año.

La interpretación de las estadísticas más significativas, de las áreas de mejora y las recomendaciones se escribieron en un resumido balance que se incluyó en el capítulo de la cuenta de personal, siendo difundido en versión de papel y digital en la intranet del Ministerio.

Este tipo de análisis está siendo introducido en la actualidad en otros Ministerios del gobierno finlandés, como los de Agricultura, Educación, Medio Ambiente y Asuntos Sociales, con objeto de realizar recomendaciones para mejorar sus estructuras internas. Todavía no se puede hablar de resultados relativos a la introducción de cambios, pero sí de la visualización de las rutinas de la organización desde la perspectiva de género, y del conocimiento estadístico de la situación de las mujeres y de los hombres en su seno. Se considera que todavía falta incluir este instrumento como parte de la estrategia de gestión de la organización, lo que permitiría mejorar la competitividad y la construcción de capacidades de una organización que aprende de forma dinámica. “La igualdad sería así parte de la gestión de la diversidad, que sería sistemáticamente controlada y evaluada” (Horelli, 2001).

**b) La estrategia municipal de Frankfurt**

En el caso de Frankfurt, cuando comenzaron a introducir la perspectiva de género en su actividad municipal, se encontraron desde un principio con una serie de limitaciones de las que necesitaban ser conscientes para poder enmarcar el análisis. En primer lugar, observaron que los presupuestos municipales suelen estar fuertemente limitados tanto por ley como por tener una gran parte de sus créditos comprometidos. Como la introducción de la transversalidad de género siempre cuesta dinero para la formación del personal, elaborar los materiales informativos, desarrollar experiencias piloto, etc. fueron conscientes de las resistencias que podían encontrar, puesto que la administración local se encontraba en una fase de control presupuestario. Estas resistencias podrían retrasar su puesta en marcha o realizarla sin gran motivación. Eran, asimismo, conscientes de que cualquier decisión que implicase un recorte presupuestario, incluso una vez comenzada la política de transversalidad, incidiría directamente en su dinámica de aplicación, por ser esta política una de las primeras en sufrir sus efectos, como se ha demostrado en otros casos (SCGG, 2005).

Con estas limitaciones en mente, la Oficina de Finanzas de la ciudad de Frankfurt<sup>105</sup>, con el asesoramiento del Departamento de las Mujeres, realizó una encuesta entre los departamentos en la fase de preparación del presupuesto de la ciudad para 2005/06. Se demandó a los departamentos que detallasen los grupos objetivo, beneficiarios de los proyectos relativos a las secciones presupuestarias municipales que contribuían a financiar total o parcialmente clubs, asociaciones y otras instituciones.

La pregunta concreta a la que debían responder en lo relativo a la financiación de clubs, asociaciones y otras organizaciones fue: “¿Conoces la composición de género

---

<sup>105</sup> De acuerdo con la Ley Básica Alemana (Grundgesetz, or GG), la transversalidad de género es una estrategia hacia “la realización efectiva de la igualdad entre mujeres y hombres” y la “abolición de las desigualdades existentes” (art.3 (2) 2). La igualdad entre mujeres y hombres es considerada una responsabilidad estatal, que significa que “...todos los seres humanos sean libres para desarrollar sus habilidades personales y hacer elecciones sin las limitaciones establecidas por estrictos roles de género; que el diferente comportamiento, aspiraciones y necesidades de las mujeres y los hombres son igualmente valoradas y favorecidas. La igualdad formal (de jure) es solamente un primer paso hacia la igualdad material (de facto). La discriminación pasada y presente puede requerir que sea compensada por un tratamiento desigual y medidas incentivadoras (acción positiva). Las diferencias de género pueden ser influenciadas por otras diferencias estructurales, tales como la raza/etnia o clase. Estas dimensiones (y otras tales como la edad, discapacidad, status marital, orientación sexual,..) pueden también ser relevantes en la evaluación” (Comisión Europea: *A guide to gender impact assessment*, 1997).

en términos de ratio de mujeres/hombres del/de los grupos-objetivo beneficiarios de la financiación municipal?”. Solamente en el 18% de los casos los departamentos conocían con precisión la composición del grupo-beneficiario, lo que representaba el 5% del total de presupuesto destinado a estos programas (SCGG, 2005). El 70% de las respuestas, sin embargo, manifestaban un desconocimiento absoluto del ratio, lo cual indicaba la necesidad de recogida de datos en ese sentido, si se quería avanzar en la realización de un presupuesto sensible al género o incluso para conocer con más precisión el impacto de las actividades municipales.

Se considera que el ratio “mujer/hombre” es fundamental en las políticas de género, ya que provee concreción y permite analizar de forma más eficiente y eficaz los resultados de las actividades municipales.

Como en todas las experiencias analizadas, para realizar análisis desde la perspectiva de género en las diferentes áreas de intervención municipal (incluyendo los procedimientos de evaluación de impacto previos a la realización de las medidas) es fundamental disponer de datos y de estadísticas desagregadas, bien directamente o bien utilizando datos recopilados por otras administraciones. En el caso de Frankfurt se estima de gran importancia que todos los departamentos dispongan de estadísticas desagregadas por sexo, por lo que se plantea hacer un listado con los déficits existentes para proponer las mejoras necesarias que permitan conocer la realidad de una forma más completa por sexos (SCGG, 2005:39).

En suma, en Frankfurt se encontraron con el obstáculo de no disponer del primer instrumento fundamental en cualquier análisis de este tipo, cual es conocer el perfil de las personas destinatarias de los servicios públicos. Esta es una característica bastante generalizada en estas experiencias, que requiere ser solucionada antes de poder continuar con los estudios y propuestas de medidas para mejorar la situación de partida. Esto nos conduce al siguiente instrumento para transversalizar el género, esto es, los presupuestos con enfoque de género, objeto de los siguientes capítulos de esta investigación.

Finalmente, quisiéramos reflejar un esquema (Tabla 3.2.) realizado por las autoras Meentzen y Gomariz, en el que recogen su visión sobre las estrategias, enfoques e instrumentos a favor del empoderamiento, la igualdad de oportunidades y equidad de género, así como de la democracia de género.

**Tabla 3.2. Estrategias, enfoques e instrumentos a favor del empoderamiento, la equidad y la democracia de género**

<b>Empoderamiento de las mujeres</b>	<b>Igualdad de oportunidades Equidad de género</b>	<b>Democracia de género</b>
<b>ENFOQUE</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Situación y condición de las mujeres</li> <li>➤ Potencialidad de las mujeres para el cambio</li> <li>➤ Empoderamiento individual y colectivo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Situación y condición de las mujeres</li> <li>➤ Análisis y comparación entre géneros</li> <li>➤ Relaciones de género más equitativas</li> <li>➤ Igualdad/Equidad entre mujeres y hombres</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Situación y condición de mujeres y hombres</li> <li>➤ Convoca y corresponsabiliza al conjunto de la sociedad</li> <li>➤ Cambio en las estructuras y en la identidad de género de mujeres y hombres</li> <li>➤ Relaciones democráticas de género en lo interpersonal, laboral, familiar y político</li> </ul>
<b>INSTRUMENTOS</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Talleres de autoconciencia</li> <li>➤ Talleres de autoestima</li> <li>➤ Promoción de control sobre su sexualidad y salud reproductiva</li> <li>➤ Promoción de autonomía personal y económica</li> <li>➤ Redes contra la violencia de género</li> <li>➤ Conquista de espacios de poder por mujeres</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Análisis de género</li> <li>➤ Acciones afirmativas a favor de las mujeres</li> <li>➤ Planes de igualdad de oportunidades</li> <li>➤ Información y sensibilización de los hombres</li> <li>➤ Mainstreaming mujeres y género a nivel institucional estatal y de políticas sociales</li> <li>➤ Presupuestos de género</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Análisis de género holístico</li> <li>➤ Acciones diferenciadas para mujeres y hombres en espacios separados y mixtos</li> <li>➤ Promoción de dialogo y negociación entre los géneros</li> <li>➤ Normativa de corresponsabilidad de hombres y mujeres</li> <li>➤ Redistribución de recursos y del cuidado personal</li> <li>➤ Compatibilización de mundos público/laboral y privado/familiar</li> <li>➤ Mainstreaming género-inclusivo</li> <li>➤ Campañas de cambio cultural para el conjunto de la sociedad</li> </ul>

Fuente: Meentzen y Gomáriz, 2002: 16.

En el esquema anterior, estas autoras realizan un planteamiento progresivo en el que la democracia de género incluye el enfoque de la igualdad de oportunidades, e integra asimismo el necesario cambio que se debe producir en las relaciones de género y en el

papel que deben jugar los hombres en el proceso. Nos resulta llamativo, e incluso discutible, no obstante, la inclusión del presupuesto de género exclusivamente dentro de la estrategia de igualdad de oportunidades/equidad, y no en la de democracia de género. En nuestra opinión, los PEG son un instrumento que debe abarcar las relaciones entre los géneros, y, por lo tanto, incluir el análisis de las políticas enfocadas a los hombres para avanzar en la equidad, como de hecho se ha llevado a cabo en alguna iniciativa. En la práctica, no obstante, es cierto que los PEG han estado primordialmente enfocados a mejorar directamente la situación de las mujeres, por lo que a veces se generaliza a partir de ahí. Nos parece, de todos modos, enriquecedor el realizar estos esquemas para facilitar el debate e ir ordenando los instrumentos utilizables, aunque, en nuestra opinión, los vínculos entre los enfoques y los instrumentos son evidentes y existe una gran complementariedad entre ellos.

### **3.4. REFLEXIONES FINALES**

Este repaso de la evolución de las principales estrategias desarrolladas por las Administraciones Públicas para conseguir la igualdad entre mujeres y hombres nos permite constatar que han existido tres enfoques principales hacia la igualdad de género. Enfoques estrechamente relacionados con la normativa internacional que se ha ido aceptando en las últimas décadas, siguiendo las demandas de los movimientos feministas y de las mujeres a nivel internacional. El primero es un enfoque hacia la igualdad de oportunidades que se centra en los derechos humanos y en la necesidad de eliminar todas las barreras legales hacia la igualdad y el establecimiento, en los casos que sea necesario, de medidas específicas de carácter temporal para que las mujeres puedan recortar las disparidades en las condiciones de acceso a las diversas actividades sociales, económicas, políticas y culturales (medidas de acción positiva, principalmente). El segundo está muy vinculado con el empoderamiento de las mujeres y la perspectiva de que las mujeres pueden aportar un valor añadido, en un primer lugar, a las políticas de desarrollo y, posteriormente, al progreso económico y a la eficiencia y equidad general de la economía. La tercera perspectiva se ha centrado en las relaciones de género, y en la necesidad de que tanto las mujeres como los hombres avancen hacia la igualdad sin tomar exclusivamente como referente ideal la

situación de los hombres, sino la necesidad de cambiar las relaciones de poder, la división de tareas y el reparto de responsabilidades, para que la igualdad no se base en realidades obsoletas que se quieren superar, sino en la democracia de género que mencionábamos en el capítulo anterior.

En los tres enfoques, la normativa internacional ha contribuido a hacer un llamamiento a las administraciones públicas para que implementen medidas que hagan realidad los objetivos políticos a conseguir, ya que se corre el peligro de que se queden en meras declaraciones de intenciones. Sin embargo, aquí se está demostrando que es más fácil firmar una declaración que comprometerse a ponerla en práctica, puesto que incluso la Unión Europea se ha caracterizado por aprobar acuerdos que se basan más en comunicaciones y recomendaciones que en directivas de obligado cumplimiento<sup>106</sup>. Solamente en el ámbito del empleo se ha activado legislación de igualdad con carácter vinculante. Legislación que cuando se ha intentado poner en práctica, como hemos podido observar con la Estrategia de Empleo, se ha encontrado con múltiples resistencias, boicots y retrocesos. En otras áreas que van más allá del mercado, como el cuidado de la infancia y otras personas dependientes, la violencia contra las mujeres, el reparto de responsabilidades y de tiempos entre mujeres y hombres, sin embargo, la normativa no es de obligatorio cumplimiento y, por lo tanto, se deja al arbitrio de los Estados miembros su aplicación. Esto muestra claramente que estas temáticas no se encuentran a la cabeza en el ranking de prioridades de los gobiernos actuales europeos y mundiales, y de la necesidad de medios suficientes para cumplir los compromisos adoptados.

Sin embargo, aunque a trompicones, se sigue avanzando, dado el interés mostrado por muchos grupos de mujeres feministas que hacen seguimiento y propuestas para desarrollar metodologías que permitan hacer realidad los compromisos adquiridos internacionalmente, algunos de los cuales son de gran calado, como es el caso de la Plataforma para la Acción de Beijing. Esto ha permitido desarrollar metodologías que permiten ir visualizando las disparidades existentes y la necesidad de que la igualdad se manifieste en todos los ámbitos. En este contexto, la transversalidad de género es

---

<sup>106</sup> Tal como Lombardo ha explicado claramente en su trabajo sobre las políticas de igualdad de género en la UE (2004).

una estrategia que ha resultado fructífera en metodologías, aunque todavía no excesivamente en resultados.

Las críticas existentes respecto a la transversalidad de género comienzan por su denominación, no fácilmente traducible y comprensible en los lugares no anglosajones, que refuerza las carencias existentes en las Administraciones Públicas relativas a la comprensión de su contenido. Sin embargo, la experiencia muestra una riqueza de metodologías para avanzar en la visualización y en la modificación de las prácticas discriminatorias existentes; metodologías que será necesario profundizar, compartir y aprender conjuntamente para poder perfeccionarlas y utilizarlas de forma sistemática. En este proceso, la formación es un elemento clave y, para ello, los recursos imprescindibles. Aunque el momento actual no es el ideal para demandar muchos recursos, debido a las restricciones presupuestarias imperantes, es fundamental seguir demostrando que es necesario un cambio en las prioridades. Se deben destinar recursos a conocer las carencias de las políticas actuales, con objeto de que se centren en las necesidades de las mujeres y los hombres que forman la sociedad. En esta tarea debemos ser muy conscientes de la existencia de una gran diversidad social, y de la diferente situación de partida que viven las mujeres y los hombres en función de variables tan importantes como la clase, la raza, el nivel educativo y el nivel de discapacidad, entre otras.



## **CAPITULO 4**

### **PRESUPUESTOS PUBLICOS CON ENFOQUE DE GENERO: PRINCIPALES CARACTERISTICAS Y METODOLOGIAS**





#### **4.1. INTRODUCCIÓN**

El proceso presupuestario de una Administración Pública abarca diversas fases que cubren un periodo de tiempo específico y cíclico, dado el carácter periódico del presupuesto (comúnmente de vigencia anual), cuyos limitados plazos están previamente establecidos y son generalmente determinados por ley. Esto genera unas dinámicas de trabajo temporales muy concretas y el establecimiento de unos pasos a seguir, los cuales son previamente conocidos ya que están regulados normativamente. En este proceso participan una serie de organismos e instituciones (Departamentos gubernamentales, Parlamento, Tribunal de Cuentas,..) con diversa capacidad de decisión y fiscalización, en función de la legislación vigente en un territorio dado. Asimismo, la existencia de diferentes niveles administrativos genera una serie de vínculos entre ellos, tanto a nivel de ingresos como de gastos, que crean nuevas necesidades de análisis. Existen en este contexto una serie de partidas de las diversas administraciones que se interrelacionan, complementan o solapan, según el caso, con especial intensidad en la época actual de descentralización administrativa generalizada que estamos viviendo. Esta realidad hace necesario el análisis de los diversos niveles administrativos de forma conjunta si se pretende conocer el impacto sobre las mujeres y hombres de las políticas públicas de forma sistémica.

La importancia del proceso presupuestario, en su conjunto, y del presupuesto como documento contable, en particular, radica en gran medida en el hecho de constituir el reflejo más claro y preciso de las prioridades gubernamentales, más allá de las declaraciones de intenciones iniciales de las campañas electorales. Tanto en el proceso como en el documento van insertos, así, los valores preponderantes en esa sociedad y sobre todo en su élite gobernante. En suma, el proceso presupuestario y los contenidos del presupuesto son fruto de la historia social, política y económica del lugar en el que se ubican, lo que significa que existe una gran diversidad a nivel internacional. Esto incrementa la complejidad del análisis comparativo entre ellos y dificulta las generalizaciones sobre estos procesos y documentos presupuestarios, los cuales son también fruto de la correlación de las fuerzas políticas, sociales y económicas existente en el momento de su implementación. En la actualidad, existen diversos sistemas de elaboración del documento presupuestario, que condicionan el

nivel de seguimiento y evaluación del mismo, tal como brevemente hemos recogido en el anexo (Ver Anexo I).

Igualmente, las iniciativas relativas a los procesos de elaboración, puesta en práctica y evaluación de los Presupuestos públicos con Enfoque 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 debate abarca tanto los instrumentos analíticos a utilizar (aún en proceso de configuración), como la dimensión y el alcance de los análisis, incluyendo su nivel de utilidad. A medida que se ha ido avanzando en la puesta en práctica de estas iniciativas (en las distintas fases del proceso presupuestario y con diversa intensidad), la propia denominación del proceso de análisis ha ido a su vez evolucionando. En un principio, tanto en la experiencia australiana (pionera), como en la sudafricana, se denominaron “presupuestos de mujeres” (*women’s budgets*). A continuación, dadas las limitaciones que esta denominación sugería (un presupuesto exclusivo para las mujeres, lo cual nunca ha sido el objeto de estas experiencias) se comenzaron a introducir otros nombres como “presupuestos de género” (*gender budgets*), “presupuestos sensibles al género” (*gender sensitive budgets*), análisis del presupuesto aplicados al género (*applied gender budget analysis*), y en algunos casos, “auditorias de género<sup>107</sup>”, principalmente.

En la actualidad, en opinión de Debbie Budlender<sup>108</sup> y Guy Hewitt (2002b:7), el término anglosajón más utilizado es el de “*gender-responsive budgets*”, que se suele traducir como “presupuestos sensibles al género”, aunque en inglés tiene más matices que éste, al sugerir un grado de responsabilidad del presupuesto respecto al género.

---

<sup>107</sup> Las autoras holandesas que hablan de “auditorias de género” especifican que se debería distinguir entre el análisis de las finanzas públicas a nivel macroeconómico, es decir, el análisis global de los gastos e ingresos presupuestarios sobre la actividad económica, que denominarían “auditorias de género”, y el nivel micro del análisis, que incluiría el estudio de impacto de los proyectos que configuran el presupuesto, que se denominaría simplemente “análisis de género” (Griff et al., 2000). Esta distinción no se suele utilizar en gran parte de los análisis realizados.

<sup>108</sup> Budlender es experta en estos análisis, y ha participado en las iniciativas de más de 20 Estados relativas a presupuestos de género (Budlender, 2005:5). Hewitt es un colaborador de investigación de Budlender.

La terminología más frecuentemente utilizada hasta el momento es, pues, la de “presupuesto sensible al género”, y en la literatura latinoamericana la de “presupuesto con enfoque de género” (PEG). Ambos términos, junto con la denominación de “presupuestos con perspectiva de género” son utilizados como sinónimos e incluyen en su interior diversos análisis del presupuesto (previo, durante su ejecución, posterior, integral o parcial, como veremos posteriormente). Por ello, en esta investigación utilizaremos de forma indistinta las diversas denominaciones, aunque nos decantamos preferentemente por la propuesta de Presupuestos con Enfoque de Género (y que resumiremos por PEG). En nuestra opinión, esta denominación recoge claramente que la perspectiva de género centra el presupuesto, enfocándolo en el análisis y consideración de la dimensión de género de las personas que forman las sociedades en las que se aplican las políticas públicas, y que se ven afectadas por ellas.

En este capítulo comenzaremos por definir los PEG, tomando como punto de partida las reflexiones realizadas por las expertas en esta materia respecto a su concepto y los principales objetivos que se pretenden conseguir por medio de estas iniciativas. Todas ellas parten de la constatación de que no existe un ser ciudadano medio neutro al género, por lo que se considera necesario examinar la distribución del presupuesto en función de su impacto sobre mujeres y hombres de forma desagregada.

Una vez definido el concepto y los objetivos de los PEG pasaremos a considerar los principales agentes protagonistas de estas iniciativas, puesto que éstos varían en función de que las mismas se hayan desarrollado dentro o fuera de la Administración. En este segundo caso, los impulsores principales suelen ser colectivos interesados en colaborar y fiscalizar la actuación pública para que realmente responda a las diversas necesidades de las personas y grupos que forman la sociedad y, en algunos casos, para avanzar en la consolidación de la democracia participativa. Destaca, en este sentido, la labor realizada por el movimiento feminista y los grupos de mujeres.

A continuación, dado el impulso que algunas organizaciones internacionales han dado a la promoción de estas experiencias a partir de la Plataforma de Acción de Beijing, también les dedicaremos un apartado, ya que han sido protagonistas de las mismas. Destacan, dentro de la ONU, el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la

Mujer (UNIFEM<sup>109</sup>) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), así como el Secretariado de la Commonwealth, el Consejo de Europa, y la Unión Europea (UE). No obstante, éstas no son las únicas, ya que existen otros organismos como el Consejo Nórdico y algunas organizaciones internacionales como el Centro de Investigación de Desarrollo Internacional (IDRC<sup>110</sup>) de Canadá, la Fundación Ford o la organización GTZ del Gobierno Federal Aleman, que también están trabajando y apostando por los PEG. Nos referiremos a estas últimas vinculándolas con las anteriores por estar frecuentemente trabajando de forma conjunta en estos procesos.

El estudio de las partes impulsoras de estos procesos nos llevará a los instrumentos analíticos utilizados hasta el momento. Entre ellos destacaremos principalmente aquellos con mayor divulgación en la literatura y manuales existentes, puesto que han constituido la base para las diversas modalidades de análisis realizados.

Finalmente, recogeremos las principales lecciones aprendidas en las experiencias desarrolladas y documentadas hasta la actualidad, así como los problemas encontrados en el camino. Destacaremos también los retos a afrontar, partiendo de los requisitos necesarios para realizar PEG y las carencias detectadas en las experiencias realizadas.

---

<sup>109</sup> UNIFEM (United Nations Development Fund for Women) es el organismo de la ONU que centra sus esfuerzos en aumentar el papel, capacidad y participación de las mujeres a todos los niveles: nacional, regional e internacional. ([www.unifem.org](http://www.unifem.org)).

<sup>110</sup> IDRC (*International Development Research Centre*) es un centro de Investigación creado por el Gobierno Canadiense con objeto de ayudar a las comunidades en el mundo en desarrollo a encontrar soluciones a los problemas sociales y económicos a través de la investigación, reconociendo que el desarrollo real y sostenible requiere de una comprensión del impacto diferenciado de las políticas entre las mujeres y los hombres.

## 4.2. CONCEPTO Y OBJETIVOS DE LOS PEG

*“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 does not”.*

Pregs Govender  
Parlamentaria sudafricana  
Prefacio al *Primer Presupuesto de Mujeres*, 1996<sup>111</sup>

Inicialmente, podríamos decir que el Presupuesto con Enfoque de Género es un concepto amplio que abarca diversas prácticas relativas a los presupuestos públicos y su relación con el orden de género. En general, suele consistir en un análisis del presupuesto público con objeto de conocer el alcance e impacto de las políticas públicas recogidas en el mismo sobre las mujeres y niñas en comparación con los hombres y niños. El presupuesto con enfoque de género también hace referencia a la integración de esta perspectiva en el proceso presupuestario desde su inicio, es decir, a una planificación presupuestaria que parta de la consciencia del potencial impacto diferencial de sus propuestas en las mujeres y los hombres (y niñas y niños). Ambos ejes se complementan, puesto que los análisis ex post de impacto de las políticas en las relaciones de género tienen como objeto la integración de esta práctica analítica en las diversas fases presupuestarias, para que el estudio de incidencia de género se convierta en una base de las decisiones políticas para avanzar en la eliminación de los sesgos de género que los presupuestos suelen recoger, muchas veces sin ser conscientes de ello.

El objeto de estos análisis, por lo tanto, no se limita exclusivamente al documento contable sino que tiende a abarcar el proceso presupuestario. Así, en ocasiones se realiza ex ante (se analizan las intenciones o planes de gasto e ingreso) y otras veces ex post (se evalúa el presupuesto una vez ejecutado y liquidado). Es decir, es un análisis que en la práctica puede abarcar distintas fases del proceso presupuestario (en los casos más ambiciosos, todas ellas), y que va más allá de las cifras recogidas en el documento contable que refleja el presupuesto público. Esto no significa que los datos cuantitativos carezcan de importancia. Todo lo contrario, puesto que nos sirven para observar a través de ellos qué es lo que realmente se está haciendo (y, por lo

---

<sup>111</sup>Citada en “Budgeting for equality: the Australian experience”, Rhonda Sharp y Ray Broomhill. *Feminist economics* 8 (1), 2002, 25-47.

tanto, también lo que no se hace). Lo que queremos decir es que no son el único elemento a tener en cuenta, sino una referencia fundamental que debemos conjugar con otras evidencias.

En estos análisis es muy importante el punto de partida, es decir, la constatación de que a las mujeres y a los hombres se nos asignan diferentes roles sociales, prácticamente desde la cuna, los cuales inciden en nuestra relación con las políticas públicas. Como consecuencia de la histórica discriminación y desigualdad de género, muchas de las contribuciones de las mujeres al desarrollo nacional permanecen sin ser reconocidas y sin remuneración, lo cual perpetúa y refuerza las barreras que éstas encuentran para poder disfrutar de iguales derechos a la hora de acceder a los bienes y servicios económicos. Por ello, si el presupuesto público no satisface adecuadamente las necesidades de las mujeres y de la población pobre de una comunidad, los recursos no estarán adecuadamente dirigidos a la consecución de la igualdad y equidad entre los géneros. En opinión de Simel Esim, los presupuestos sensibles al género pueden realizar una contribución fundamental a la hora de señalar y remediar la discriminación y desigualdades que sufren las mujeres y promover un uso más eficiente de los recursos públicos (Esim, 2000:2). Por ello, los PEG están siendo utilizados como un instrumento pivote con el que valorar la ejecución presupuestaria y medir su impacto (Budlender et al. 2002a:11).

A la hora de definir una iniciativa de PEG, lo primero que se suele resaltar es que su objetivo no es realizar un presupuesto separado para las mujeres (Sharp et al. 1990:2; Elson, 2002b:1; Budlender et al. 2002a:11). Estas iniciativas pretenden analizar cualquier tipo de gasto público, o método de recaudación de fondos públicos, desagregándolo desde una perspectiva de género e identificando las implicaciones e impactos para las mujeres y las niñas comparándolas con los de los hombres y niños. La necesidad de introducir esta perspectiva surge para superar supuestos erróneos respecto al presupuesto y su función social. Se suele considerar el 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. Sin embargo, esta apariencia de neutralidad no es real. Sería más adecuado definirla, según Elson (2002a:29), como “ceguera respecto el género”, ya que se ignoran tanto

los diferentes roles, responsabilidades y capacidades, determinadas socialmente, que se asignan a las mujeres y a los hombres, como los diferentes impactos de las políticas sobre estos colectivos (Elson, 2002a:29).

Esta ceguera respecto al género existe tanto en los marcos conceptuales como en las estadísticas utilizadas en la preparación de los presupuestos nacionales (Waring, 1988; Cagatay et al., 1995), puesto que no reconocen la contribución de las mujeres a la macroeconomía. Las principales razones se basan en la parcialidad de los mercados para reflejar el conjunto de las actividades económicas realizadas en una sociedad. A pesar de ser considerados centrales a la actividad económica, los mercados no reflejan todas ellas, puesto que una gran parte de las mismas son ajenas a él (trabajos de cuidados, domésticos no remunerados, de comunidad,..), y esto repercute directamente en las carencias estadísticas relativas a estos trabajos y actividades, y contribuyen a la ocultación de la economía no remunerada, realizada mayoritariamente por mujeres. Por ello, para visualizar estas desigualdades, las autoridades públicas deben otorgar la importancia que merece a la recogida periódica de indicadores estadísticos no androcéntricos que nos permitan conocer más en profundidad y de forma desagregada los usos del tiempo y la división del trabajo real existente en esa sociedad. Esto nos permitirá ir integrando las modificaciones que se van produciendo como efecto de cambios sociales y de las políticas públicas, al ser un fenómeno dinámico en constante evolución.

La integración de la perspectiva de género en las políticas públicas exige un compromiso con la democracia de género, puesto que los presupuestos públicos generalmente subvaloran la contribución de las mujeres a la macroeconomía, ignoran la economía no remunerada donde las mujeres realizan la mayor parte del trabajo de cuidados y mantenimiento de la fuerza de trabajo, y obvian el efecto que las relaciones de género y la distribución de los recursos tienen en la producción total, en el nivel de ahorro, inversión, etc. (Elson, 2002a: 30). Por lo tanto, por medio de este instrumento se pretende asegurar que la política fiscal tome en cuenta la contribución realizada por la economía de los cuidados, o economía reproductiva a la producción económica nacional (Esim, 2000:8).

Su mayor preocupación, por lo tanto, será 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, la pregunta básica a la que intenta responder es: ¿a quién benefician los resultados del gasto presupuestario?, y a su vez, ¿quién paga los costes de estas decisiones?.

Este enfoque centrado en la desigualdad de género no puede obviar que esta categoría analítica debe ser estructurada teniendo en cuenta también otras formas de desigualdad como la clase, la raza, la procedencia o la región, entre otras. En algunos casos, estas iniciativas se centran fundamentalmente en el colectivo de mujeres más pobres o con más desventajas sociales (Budlender et al., 2002a). Así, en el caso de Sudáfrica, desde un principio han combinado el análisis de género con el de raza, separando los impactos del gasto presupuestario en los hombres y mujeres blancos en comparación a otros grupos raciales. En otros casos, dado que las relaciones de género permean todos los niveles de la vida económica, política, social y cultural, se ha dado prioridad a los análisis entre mujeres y hombres en sentido amplio (Hewitt et al., 2002: 53), aunque ello no es óbice para incluir las otras categorías mencionadas con objeto de conocer el impacto de género con mayor precisión.

El objetivo último de los presupuestos con enfoque de género es proponer aquellas modificaciones pertinentes para avanzar hacia una sociedad en la que las actividades socialmente necesarias sean realizadas y valoradas de una forma equilibrada entre las mujeres y los hombres. Esto requiere, entre otros elementos, que la igualdad de género sea una prioridad en el quehacer de las Administraciones Públicas. Por ello, estos estudios se suelen enmarcar en la normativa aceptada por los gobiernos (acuerdos internacionales, nacionales, locales,..) para verificar si estos compromisos van más allá de declaraciones de buenas intenciones y se reflejan de forma explícita en la documentación anexa al presupuesto (memorias,..) y en su contenido programático.

La lectura de los objetivos perseguidos en las iniciativas con mayor incidencia y divulgación a nivel internacional nos permite captar las potencialidades de estas experiencias. Si tomamos como referencia inicial la experiencia australiana, primera

iniciativa de PEG desarrollada a nivel mundial, observamos cómo la directora de la Oficina de Asesoría de las Mujeres de Australia del Sur, en 1987, declaraba que "El objetivo de un "presupuesto de las mujeres" (nombre inicialmente dado a la experiencia) consistía en "obtener información sobre lo que se está haciendo a favor de las mujeres, aumentar el nivel de los programas dirigidos a éstas para conseguir más fondos, así como construir en cada departamento una conciencia clara de que todo lo que se hace, cada dólar que se gasta, tiene un impacto sobre las mujeres –y ese impacto es muy frecuentemente diferente para las mujeres y para los hombres"<sup>112</sup>. Este llamamiento a analizar los presupuestos públicos en función del impacto diferencial que tienen sobre los diversos grupos de la comunidad, de forma desagregada por género, será relevante en todas las iniciativas desarrolladas en los distintos continentes.

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, eficiencia y eficacia en la política gubernamental, la transparencia en la actuación del gobierno para evitar la corrupción, la participación ciudadana en la elaboración del presupuesto, y con ella la formación de la ciudadanía en cuestiones presupuestarias, así como mejorar la calidad del proceso de descentralización. En la iniciativa filipina, por ejemplo, se recogen todos los puntos mencionados en este párrafo (Budlender et al., 2002a: 86).

En la propuesta de Sudáfrica, más centrada en la problemática de las mujeres más desfavorecidas, -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-, también incluyen objetivos democratizadores del proceso presupuestario, como proveer un instrumento crítico para controlar el gasto e impulsar las opciones de la ciudadanía para hacer seguimiento de temas de los que hasta ahora había estado excluida, entre otros (Budlender et al., 2002a: 87).

---

<sup>112</sup> Australia del Sur (1987: 11): *El presupuesto y su impacto sobre las mujeres 1987-88*. Documento de información financiera, Adelaida, Gobierno de Sur Australia (Sharp y Broomhill, 2002).

Si en un principio, estos presupuestos estaban centrados en las mujeres, posteriormente se ampliará su atención a las relaciones de género, lo cual incidirá también en su definición. Así, en mayo de 2003, el Comité Asesor sobre la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres y los Hombres de la Unión Europea, definía los presupuestos de género como una aplicación de “*gender mainstreaming*”<sup>113</sup> 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” (2003:2). El presupuesto con enfoque de género es así considerado un importante mecanismo para asegurar una mayor consistencia entre los objetivos económicos y los compromisos sociales (Hewitt et al., 2002: 53).

La variedad de las realidades sociales, económicas y políticas de los Estados que han comenzado a trabajar este tema ha influido también en la diversidad de objetivos que se pretenden conseguir por medio de los PEG. Budlender et al. (2002a: 12) y Hewitt (2002:13) recogen, entre otros, los siguientes objetivos aplicables a nivel internacional:

- Mejorar la asignación de recursos dirigidos a las mujeres.
- Apoyar la transversalidad de género en la macroeconomía.
- Reforzar la participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones político-económicas.
- Incrementar los vínculos entre los resultados de las políticas sociales y económicas.
- Contrastar el gasto público con los compromisos de las políticas de género y de desarrollo.
- Contribuir a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Todos estos objetivos pretenden, en suma, incorporar, y por lo tanto, transformar, la política presupuestaria y financiera de acuerdo con los principios de la igualdad de

---

<sup>113</sup> Tal como ha quedado reflejado en el Capítulo II de esta investigación, 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 (Comité de personas expertas en género del Consejo de Europa).

género. En este esfuerzo nos gustaría destacar la importancia que otorgamos a la participación social en el proceso de toma de decisiones. Esta participación, que suele constituir un acicate para incrementar la transparencia y la rendición de cuentas por parte de las Administraciones Públicas a la ciudadanía, se puede convertir, asimismo, en un elemento fundamental de la iniciativa. Algunas experiencias, sin embargo, no han sido excesivamente receptivas a estas necesidades, dentro de la variedad de experiencias existentes. Este tema será profundizado en el capítulo siguiente.

### **4.3. PRINCIPALES PARTICIPANTES EN LAS EXPERIENCIAS DE PEG**

La voluntad política y la transparencia en el quehacer público son dos condiciones que resultan a menudo citadas como bases 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. A partir de la necesaria colaboración entre los diversos agentes sociales, económicos y políticos que conforman la sociedad en un proceso de consolidación de PEG, esta cooperación se vuelve imprescindible si se quiere avanzar hacia la construcción de una democracia en la que la participación social sea un elemento básico a favor del bienestar de la comunidad.

Tras analizar las experiencias de PEG iniciadas en más de 15 Estados, Budlender considera que deberían implicarse en estas iniciativas todos aquellos agentes que puedan tener un impacto significativo en la elaboración de presupuestos más sensibles al género. Por ello, otorga importancia a la colaboración de personas responsables de los ministerios, departamentos o áreas de los que depende el presupuesto, así como de aquellas implicadas en temas de interés para las mujeres, abogadas/os,... y los grupos de la sociedad civil, ONGs, académicas/os, instituciones de investigación, personas situadas estratégicamente y el público, en general (Budlender et al., 2002a: 11-17; Elson, 2002a: 42). 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. A partir de las experiencias existentes, resaltamos el papel de los siguientes agentes:

1. El **Gobierno**: Tanto en la experiencia australiana como en aquellas impulsadas por la Commonwealth, y analizadas más adelante, el gobierno ha sido el principal centro de atención. Dentro de la estructura gubernamental, el Ministerio de Hacienda y especialmente la Oficina del Presupuesto, ha sido considerada la protagonista fundamental de muchas iniciativas. Asimismo, es destacable la labor realizada por el Ministerio responsable de los temas de género, muchas veces impulsor de las mismas, y siempre apoyo para el Ministerio de Hacienda<sup>114</sup>. Estas relaciones no siempre han sido fluidas y sin problemas, y han dependido del grado de sensibilización del Ministerio de Hacienda. Los Ministerios responsables de las áreas sectoriales también deben jugar un papel relevante, ya que la mayoría de los Estados han partido de análisis de áreas concretas (salud, educación, agricultura,..), al organizarse habitualmente los presupuestos de forma sectorial. Dentro de los ministerios sectoriales, existen variaciones en su grado de 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.

2. El **Parlamento** y los grupos parlamentarios: Muchas de estas iniciativas incluyen entre sus estrategias la sensibilización y formación del personal de la administración, especialmente de 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 lugares, este órgano 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 importante<sup>115</sup>.

---

<sup>114</sup> En el caso de Filipinas, por ejemplo, la 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, 2002a: 95).

<sup>115</sup> Como es el caso de Sudáfrica y Uganda.

3. **La sociedad civil:** Cuando se habla de sociedad civil, normalmente se está haciendo referencia a los grupos más activos en este ámbito, que en inglés se denominan de forma genérica Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), siendo en la práctica grupos de mujeres (Canadá, Tanzania, Uganda, Filipinas), grupos de personas académicas que ayudan en la investigación o incluso en la formación (Sudáfrica, México) o grupos mixtos de personal académico, sindical y de organizaciones de mujeres (Reino Unido, Escocia, Irlanda). De todos modos, se acepta que ONG es un concepto amplio, cuya composición dependerá de cada estructura social, y que normalmente abarca a diferentes organizaciones<sup>116</sup>, lo cual enriquece el proceso.

En algunos casos, estos grupos son el motor de las iniciativas, como ha sucedido, por ejemplo, en el caso británico y canadiense. Para enfatizar las debilidades de un proyecto que no tiene en cuenta a la sociedad civil, a menudo se menciona la iniciativa australiana, al haber sido liderada por mujeres que se encontraban dentro de la estructura gubernamental (denominadas *femócratas*). En otros casos, las iniciativas no gubernamentales se han considerado un apoyo para incrementar la velocidad de las intenciones de los gobiernos (Sudáfrica, Uganda, Tanzania). En suma, se suele considerar que las iniciativas PEG funcionan mejor cuando existe un acuerdo amplio entre el gobierno y los grupos de la sociedad civil participantes en el análisis.

Budlender considera que la sociedad civil está más preparada para la experimentación metodológica que la Administración Pública, ya que queda mucho por hacer para descubrir cómo ocurre la discriminación de género en su sentido amplio (2002a: 112). Dentro de la sociedad civil, podemos distinguir diversos agentes impulsores de las experiencias de PEG, entre los que destacan los siguientes:

3.1. El **personal académico** ha sido, en algunas iniciativas, uno de los principales impulsores de las mismas (Bangladesh e Italia), y las ONGs también se han basado a

---

<sup>116</sup> El nivel de colaboración entre las ONGs y los gobiernos varía mucho entre las experiencias analizadas, pasando de una estrecha colaboración, como en Tanzania, a una distancia crítica y al escepticismo y desconfianza en otras (Budlender et al., 2002a: 99).

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.

3.2. La relevancia de **determinadas personas muy referenciales** en la evolución de estos proyectos también ha sido resaltada en algunos lugares, como 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.

3.3. 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.

3.4. La participación de **los hombres** en estas iniciativas también es un tema de debate. Hay posturas divergentes sobre el nivel de prioridad que se les debe dar en los procesos de formación y sensibilización. Las personas defensoras de su implicación directa argumentan que deben ser agentes activos, dado que un gran número de las decisiones presupuestarias son tomadas por ellos (Budlender et al., 2002a: 102).

En función del nivel de implicación, protagonismo y participación de los diferentes agentes se han clasificado las iniciativas realizadas hasta la actualidad en tres bloques:

- ❖ Iniciativas gubernamentales: como en el caso australiano, en la que el gobierno, sus ministerios y organismos han desempeñado un papel clave en su realización y evolución.
- ❖ Iniciativas de las ONG: impulsadas desde fuera de las estructuras administrativas. Estas experiencias se suelen centrar en la demanda de una mayor democratización y eficiencia de las políticas y medidas a realizar, e intentan influir en los procesos presupuestarios para que incorporen la perspectiva de género. Este es el caso de Canadá y Tanzania, en un primer momento.

- ❖ Iniciativas conjuntas de ONGs y fuerzas parlamentarias: como es el caso de Sudáfrica, donde se produce una colaboración entre ambas estructuras, lo que produce sinergias y ayuda en la formación, formulación de propuestas y seguimiento del proceso presupuestario.

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, un requisito imprescindible. 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, que incluye tanto los procedimientos formales como los informales, lo que permite conocer dónde reside realmente el poder, y a partir de ahí tener la capacidad de comunicarse con él (Budlender et al., 2002a: 114).

#### **4.4. POSICIONAMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES**

Determinadas organizaciones internacionales están realizando esfuerzos para implicar a los gobiernos en la implementación de estas experiencias. A veces se parte prácticamente de cero, por lo que el primer impulso se concentra en la formación, para pasar a desarrollar experiencias piloto y después intentar persuadir a las administraciones públicas para que incorporen esta perspectiva en la dinámica presupuestaria, tarea que no resulta sencilla ni en los países del Sur ni en los del Norte.

Entre estos organismos nos gustaría destacar la labor que está realizando la ONU, y especialmente dentro de ella, UNIFEM y PNUD, en la dinamización de estas iniciativas, una vez aprobada la Plataforma de Acción de Beijing en 1995. Resulta asimismo relevante el papel jugado por el Consejo de Europa y la Commonwealth. Mencionaremos también las resoluciones comunitarias, a pesar de los tímidos esfuerzos realizados hasta la fecha a nivel de la UE. Respecto al papel jugado por el

Consejo Nórdico, lo recogeremos dentro de las estrategias de los Estados nórdicos relativas a los PEG, en el apartado dedicado a los mismos en el sexto capítulo.

#### **4.4.1. UNIFEM Y PNUD: pioneros en la ONU**

El Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) es el organismo de la Organización de Naciones Unidas encargado de promover la mejora de las condiciones de vida de las mujeres en el mundo y contribuir al desarrollo y la paz. Se constituyó en 1976, durante la Década de la Mujer, en respuesta a las demandas de las organizaciones de mujeres y gobiernos presentes en la Primera Conferencia Mundial sobre la mujer, celebrada en México, 1975. Es considerado un fondo innovador y catalizador en la tarea de promocionar la plena participación de las mujeres en la sociedad y la igualdad entre los géneros. Para trabajar a favor de sus objetivos proporciona apoyo y asistencia técnica para programas innovadores que promuevan los derechos humanos de las mujeres, el pleno ejercicio de sus derechos económicos y políticos, y la igualdad entre los géneros. Es una organización autónoma que trabaja en estrecha asociación con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ([www.unifem.org](http://www.unifem.org)).

Respecto a los PEG, UNIFEM colabora con otras organizaciones, especialmente PNUD, Commonwealth y el Centro de Investigación de Desarrollo Internacional de Canadá (IDRC), en la promoción de nuevas iniciativas a nivel mundial. El programa que lanzó en 2001, cubría el periodo 2001-04, y pretendía promover en 20 países una política presupuestaria que incluyera una perspectiva de género, y la implicación de los gobiernos, las fuerzas parlamentarias y la sociedad civil. Su objetivo ha sido incrementar la capacidad de análisis de estos grupos, por medio de un aumento de sus conocimientos sobre las vinculaciones entre la problemática de género y la presupuestaria y, finalmente, desarrollar experiencias que permitan continuar trabajando y profundizando en la integración de esta perspectiva en la política presupuestaria. En los estudios de caso analizados en el próximo capítulo se mencionan varias de las iniciativas impulsadas por medio de este proyecto y algunos de sus resultados.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) es una red de desarrollo global de la ONU que trabaja a favor del cambio y del intercambio de conocimiento, experiencias y recursos entre los gobiernos para ayudar a la gente a mejorar su calidad de vida. Entre sus compromisos se encuentra la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Para ello, impulsa la puesta en práctica de medidas que materialicen los acuerdos internacionales firmados por los Estados miembros, y entre otros instrumentos utiliza los PEG. Entre las actividades que ha realizado en este ámbito destacan una recopilación de las experiencias iniciadas a lo largo del planeta junto con GTZ<sup>117</sup>, la codificación del conocimiento de los países para seguir trabajando en las iniciativas impulsadas por UNIFEM y otros socios colaboradores (en cooperación con BRIDGE<sup>118</sup>), y la formación de un grupo de personas expertas en las regiones, con objeto de que obtengan capacitación para poder responder a las crecientes demandas de formación en PEG que están realizando un número cada vez mayor de países ([www.undp.org](http://www.undp.org)).

#### **4.4.2. El Consejo de Europa: impulsor entre sus miembros**

El Consejo de Europa es una organización política fundada en 1949, en un inicio por diez Estados europeos, cuyo objetivo inicial era impulsar una mayor unidad entre sus miembros. En la actualidad, son Estados miembros 46 países europeos, entre los que se encuentran los 25 Estados pertenecientes a la Unión Europea, y desde 1989 la mayor parte de los Estados de Europa central y oriental. Sus objetivos actuales son promover la democracia, los derechos humanos y el estado de derecho, así como desarrollar respuestas comunes a los retos políticos, sociales, culturales y legales que deben afrontar sus Estados miembros.

---

<sup>117</sup> GTZ es una ONG cuya casa matriz está situada en Alemania, y que opera internacionalmente en más de 130 países. Su trabajo se concentra en la cooperación internacional a favor de un desarrollo sostenible. Provee asesoría técnica y soluciones a problemas de desarrollo político, económico, ecológico y social a lo ancho del mundo, impulsando reformas y procesos de cambio. Su objetivo es la mejora de las condiciones de vida y las perspectivas de desarrollo sostenible ([www.gtz.de](http://www.gtz.de)).

<sup>118</sup> BRIDGE se estableció en 1992 como un servicio de investigación e información especializada en género y desarrollo dentro del Instituto de Estudios sobre el Desarrollo (IDS), el cual trabaja en colaboración con la Universidad de Sussex, en el Reino Unido. Fue promovido por la OCDE, y específicamente por su Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) trabajando en la igualdad de género (en la actualidad, Gendernet). En su labor, apoya la defensa y los esfuerzos por transversalizar los temas de género en la práctica política, creando puentes entre la teoría, la política y la práctica.

La igualdad entre mujeres y hombres, considerada un derecho humano fundamental, es la responsabilidad de un Comité Director para la Igualdad entre mujeres y hombres (CDEG). Su cometido es estimular la acción a nivel nacional y dentro del Consejo para conseguir una igualdad efectiva entre mujeres y hombres, para lo que realiza análisis, estudios y evaluaciones, así como define estrategias y medidas políticas a desarrollar cuando lo considera necesario. Esta capacidad de definir principios y estándares comunes de comportamiento impulsa la puesta en práctica de medidas a favor de la igualdad en sus Estados miembros.

En 1995, el Consejo de Europa estableció un grupo de especialistas en transversalidad de género (TG) dentro de los auspicios del Comité Director de la Igualdad. Este Grupo realizó la definición de TG recogida anteriormente, reunió ejemplos de buenas prácticas a nivel internacional, e impulsó la adopción de una recomendación sobre TG en 1998, en la que animaba y recomendaba a los Estados miembros a poner en práctica medidas que hicieran efectiva la Transversalidad de Género.

En 2001, el CDEG se embarcó en un proyecto piloto con otros cuatro Comités directores para examinar cómo se podría introducir la perspectiva de género en sus trabajos. Las temáticas abordadas fueron los servicios sociales, la educación, el papel de los niveles regionales y locales y, en la actualidad, la política sanitaria. El trabajo se ha debatido en seminarios y se han realizado propuestas y/o recomendaciones para hacer efectiva la igualdad de trato y de oportunidades en estos sectores.

En ese contexto de avance en la TG, el CDEG consideró que los presupuestos con enfoque de género deberían ser una prioridad en su trabajo, dada la importancia del presupuesto en la aplicación de las políticas públicas. Así, se formó un grupo informal de personas expertas en noviembre 2002 que se convirtió en el Grupo de Especialistas en Presupuestos de Género (EG-S-GB) en 2003. Seis personas expertas han formado el equipo y han realizado un trabajo que pretende orientar a los Estados miembros en las definiciones, metodologías existentes así como en el impulso de estas iniciativas.

Este grupo de personas expertas preparó en su primera fase un cuestionario con el objetivo de recopilar información sobre las iniciativas existentes en los Estados

miembros. Cuestionario que fue enviado a los 45 miembros de la organización a finales del 2002. Sólo respondieron 11. Cuatro informaron que no estaban realizando ninguna iniciativa en este sentido. Es significativo este bajo nivel de respuestas, ya que indica el bajo nivel de aplicación de estas experiencias en Europa hasta el momento (las iniciativas iniciadas estaban preferentemente situadas en el nivel local).

En los países en los que se habían comenzado a realizar iniciativas de PEG, éstas consistían, en su mayor parte, en evaluaciones con enfoque de género de algunas políticas o áreas presupuestarias. No existían análisis de los resultados, ya que estas iniciativas se encontraban en sus fases iniciales. Destacaban entre los obstáculos recogidos la falta de voluntad política y las dificultades en la obtención de estadísticas desagregadas por sexo, algo común y reiterativo en todas las experiencias desarrolladas a nivel internacional.

Como resultado de su trabajo, el Comité de personas expertas publicó en 2005 un informe con un resumen de las experiencias reunidas, en el que también ofrecía una panorámica conceptual, de objetivos y metodologías frecuentemente utilizadas a nivel internacional, que hemos utilizado como una de las bases de los análisis de las experiencias europeas existentes hasta el momento (Consejo de Europa, 2005b), recogidas en los capítulos siguientes.

El Consejo de Europa ha cooperado en este trabajo relativo a los PEG con el Comité Asesor sobre Igualdad de Oportunidades para las Mujeres y los Hombres de la Comisión Europea y el Consejo Nórdico de Ministros.

#### **4.4.3. La Commonwealth: dinamizador en los países del Sur**

*Under the Commonwealth Plan of Action Governments agree to the integration of gender issues in all national policies, plans and programmes; and to conduct gender policy appraisals of macroeconomic policies.*

1995 Commonwealth Plan of Action  
on Gender and Development  
Guy Hewitt y Tanni Mukhopadhyay (2002)

El Secretariado de la Commonwealth<sup>119</sup> puso en marcha en 1995 un programa relativo al impulso de los presupuestos con enfoque de género, después de que los Estados pioneros en esta práctica (Australia desde 1984; Reino Unido en 1989, Canadá en 1993 y Sudáfrica en 1994), comenzaran su andadura. Este programa surgió en el contexto internacional de la PA-95 de Beijing, y se basó en los éxitos de algunas de estas iniciativas pioneras. En un principio, impulsó proyectos piloto para el análisis del gasto público en determinados Ministerios a realizar en cinco Estados miembros (Sudáfrica, Sri Lanka, Barbados, Islas Fiji, y St Kitts y Nevis). Análisis que comenzaron en 1997, a los que se unirían posteriormente otros miembros de la organización. A pesar de que inicialmente se realizaron algunos estudios interesantes, y que los Ministerios de Hacienda jugaron un papel relevante al comienzo, en estas experiencias se comprobó la dificultad de conseguir un compromiso sostenido en el tiempo por parte de este Ministerio para institucionalizar el análisis y utilizarlo para mejorar sus presupuestos, políticas y programas (Elson, 2006: 243).

No obstante, desde 1995 hasta el 2002, de las más de 50 experiencias existentes a lo largo del mundo, prácticamente la mitad de los Estados implicados pertenecían a la Commonwealth<sup>120</sup> (Budlender et al., 2002a; Hewitt et al., 2002: 63). Muchas de estas experiencias han sido exploratorias, por lo que un análisis de los impactos económicos de las mismas resulta muy difícil de determinar.

En palabras de la directora en temas de género y juventud del Secretariado de la Commonwealth, Nancy Spence (Budlender et al., 2002a: 7-9), la implicación de la Commonwealth en los presupuestos de género se basa principalmente en tres hechos. En primer lugar, el compromiso de esta organización con el principio fundamental de igualdad y no discriminación recogido en la Declaración de Singapur en 1971 y reafirmada en 1991 en la Declaración de Harare (Zimbabwe). Este acuerdo establece

---

<sup>119</sup> La Commonwealth es una asociación que reúne a 54 Estados independientes, que colaboran en áreas de interés mutuo. Su población total superaba los 1.700 millones de personas en 2002, es decir, un tercio de la población mundial.

<sup>120</sup> 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.

la obligación de desarrollar sistemas de seguimiento del gasto público para medir si las decisiones nacionales son coherentes con éste y otros principios.

En segundo lugar, tuvo especial importancia en este proceso de concienciación el informe realizado en 1989 por el grupo de personas expertas de la Commonwealth relativo a las mujeres y el ajuste estructural, denominado *Engendering adjustment for the 1990s*<sup>121</sup>. Trabajo pionero que examinaba el impacto negativo sobre las mujeres de los inapropiados programas de ajuste estructural de los 80, y defendía la incorporación del género en un amplio conjunto de áreas de política económica: gasto público, imposición, políticas de crédito, tipos de cambio, precios, salarios,..., recomendando la integración completa de las mujeres en los procesos de toma de decisiones (Hewitt, 2002: 15). El informe fue avalado por la Declaración de Ottawa de la Commonwealth sobre las mujeres y el ajuste estructural, realizada en 1991, que incluía un plan de acción de siete puntos<sup>122</sup>.

En tercer lugar, el Plan de Acción sobre el Género y Desarrollo que puso en marcha la Commonwealth en 1995 apoyó la iniciativa de PEG como una reafirmación de su compromiso con la igualdad de género, un valor fundamental de la organización. Este Plan fue actualizado en 1999 para el periodo 2000-2005<sup>123</sup>, y en Malta (2000) se renovó su compromiso con el programa de igualdad de género, y se valoró de forma positiva la iniciativa de presupuesto de género de la Commonwealth. (Hewitt et al., 2002a: 49).

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

---

<sup>121</sup> Guy Hewitt y Tanni Mukhopadhyay, (2002:49) también mencionarán este informe como punto de partida en la integración de las preocupaciones sobre la necesidad de integrar la perspectiva de género en la política económica pública de sus Estados miembros.

<sup>122</sup> Esta declaración contribuyó al comienzo de la revisión por parte del BM y FMI de sus políticas de condicionalidad en los créditos que otorgaban a los países del Sur.

<sup>123</sup> Previamente, en 1996 los responsables de los Ministerios relacionados directamente con las mujeres acordaron que los presupuestos gubernamentales eran un punto de partida estratégico para que las políticas macroeconómicas fueran incorporando el género, incluyendo la profundización en el conocimiento de los instrumentos a utilizar. Ese mismo año, los Ministros/as de Finanzas ratificaron el acuerdo para apoyar las experiencias piloto en marcha.

macroeconómica (gender mainstreaming), ya que los temas relacionados con el género son más visibles en la política fiscal que en la monetaria<sup>124</sup> (2002:85). Se valoraba que estas iniciativas podían servir de mecanismo para encajar los compromisos políticos con los recursos disponibles. En este sentido, se compartía la opinión que con este proyecto se podría comenzar a persuadir a los diseñadores de las políticas para que adoptaran un enfoque más sensible al género, comenzando a institucionalizar dentro de la Commonwealth el enfoque de integración del género en sus medidas de forma transversal, situándolas en el epicentro de las operaciones financieras gubernamentales.

En la puesta en práctica de las iniciativas piloto de PEG, colaboraron activamente tres expertas prominentes que fueron capaces de ofrecer a las personas responsables de las finanzas la justificación económica y los procesos operativos necesarios para implementar estas iniciativas. Estas expertas fueron las tres mencionadas en el apartado de las metodologías con mayor difusión internacional. Es decir, Diane Elson, que desarrolló el marco conceptual para la integración del género en las políticas económicas; Ronda Sharp, una de las principales “femócratas” que había impulsado los Presupuestos de Mujeres en Australia, y Debbie Budlender, una cofundadora de las iniciativas de presupuestos de las mujeres en Sudáfrica. Entre las tres ofrecieron las directrices para implementar estas nuevas iniciativas, utilizando las experiencias ya en marcha como base para diseñar la metodología y los programas de formación, pero no como modelos cerrados, sino como referencias para aprender de ellas, y siempre adaptadas a la situación de cada país en función de la problemática de género más relevante, los recursos disponibles y el nivel de compromiso existente (Hewitt, 2002: 20).

A partir de 1996, tres Estados se ofrecieron voluntarios para realizar experiencias pilotos en la Iniciativa de Presupuestos de Género dirigida por el Secretariado de la Commonwealth. Estos Estados fueron Sudáfrica, Sri Lanka y Barbados<sup>125</sup> (Elson, 2002:

---

<sup>124</sup> 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, 2002a:85).

<sup>125</sup> Según Esim (2000: 20), los tres primeros incluían Sri Lanka, Sudáfrica y Fiji. Posteriormente, en 1997, se uniría Barbados, que comenzó sus trabajos en 1998 (talleres de formación y posterior análisis).

5). Posteriormente, se unirán otros países diversos en términos de tamaño, base económica y distribución regional, aunque siempre se buscaban Estados en los que los gobiernos estuvieran comprometidos con el género y el desarrollo, y se tenía en cuenta la capacidad de los Ministerios de Finanzas y de las Mujeres (Hewitt, 2002: 20).

Entre los objetivos del programa sobre las iniciativas de Presupuestos con Enfoque de Género, impulsado por esta organización destacan los dos siguientes. En primer lugar, reforzar la capacidad de los gobiernos para incorporar el análisis de género en la planificación y evaluación de las políticas de ingresos y distribución de los gastos a todos los niveles. En segundo, apoyar estrategias para la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones a través de su implicación en el proceso presupuestario.

El Secretariado de la Commonwealth se ha centrado en el análisis del gasto presupuestario gubernamental, a partir de tres categorías del mismo: gastos específicos de género, gastos que promueven la igualdad de género en el servicio público, y los gastos generales. (Budlender et al. 2002a:14). Clasificación que en este trabajo hemos denominado metodología australiana, por ser Australia la pionera en la aplicación de este método de análisis.

En el impulso de esta estrategia, el Secretariado de la Commonwealth ha colaborado a partir de 2000 con sus nuevos socios inter-agencia, con objeto de fortalecer, de este modo, las capacidades y enfoques de estas iniciativas. Estos organismos, tal como hemos comentado previamente, son el IDRC de Canadá y UNIFEM de la ONU. Por medio de esta colaboración se pretende, en opinión de Budlender et al. (2002a), mejorar la eficacia de las iniciativas de PEG como parte de una estrategia para incrementar la colaboración entre los gobiernos y los grupos de la sociedad civil, aumentar el acceso a los recursos, bienes y servicios por parte de los grupos vulnerables, y mejorar la distribución de los beneficios del crecimiento económico.

Las tres organizaciones de forma conjunta quieren concentrarse en el área de los PEG, para conseguir los siguientes objetivos:

- Reforzar la capacidad de los gobiernos en sus diferentes niveles.

- Reforzar la capacidad de las mujeres.
- Reorientar los sistemas estadísticos nacionales.
- Controlar y evaluar iniciativas, teniendo en cuenta sus objetivos e indicadores.
- Documentar el proceso y sus resultados para animar a compartir las buenas prácticas entre los Estados de la Commonwealth y más allá (Hewitt et al., 2002:70-81).

El número de Estados, agencias de donantes y otros agentes que apoyan las iniciativas han seguido aumentando en los últimos años<sup>126</sup>. Uno de los puntos fuertes del Programa de la Commonwealth es la implicación directa del Estado, en colaboración con instituciones de la sociedad civil, en el diseño y puesta en práctica de estas iniciativas. En ellas se destaca la importancia de la participación activa del Ministerio de Finanzas, dado su protagonismo en la elaboración del presupuesto, del Ministerio responsable de los temas de las mujeres, especialmente como impulsor y catalizador de este proceso, ya que normalmente, cuenta con recursos muy escasos, y de los más altos niveles del gobierno, puesto que el establecimiento de prioridades es inherentemente política. También es recomendable la participación del Parlamento, las administraciones locales y los grupos de la sociedad civil (grupos de mujeres, ONG,..) que pueden y deben incidir directamente en la elaboración y control presupuestario.

En la dirección y sentido de los programas futuros en la Commonwealth, se hace hincapié en los siguientes elementos:

- La implicación directa del país que realiza la iniciativa
- La participación social en la misma de forma amplia
- La transparencia del proceso, que permite crear confianza y apoyo social.
- La sostenibilidad de la iniciativa en el tiempo
- Mejora continua, aprendiendo de la experiencia.

---

<sup>126</sup> Entre estos organismos destacan el Banco de Desarrollo de Asia, la Agencia de Cooperación al Desarrollo Internacional Sueca (SIDA) y los gobiernos de Dinamarca, los Países Bajos y Noruega, entre otros. El Banco Mundial también promueve en sus publicaciones sobre el género la idea de los análisis de los PEG, y particularmente los modelos utilizados en Sudáfrica y Tanzania.

La Commonwealth ha impulsado estas iniciativas, defendiendo su valor en las Naciones Unidas y en la OCDE, entre otras organizaciones (Hewitt, 2002: 18). Además, en la actualidad, la Commonwealth está trabajando en el desarrollo de Sistemas de Gestión y Dirección de Género (Gender Management Systems<sup>127</sup> o GMS). Este es un enfoque holístico y sistemático que pretende incorporar el género a las políticas generales con objeto de que sea usado por los gobiernos en colaboración con otros agentes sociales, incluyendo a la sociedad civil y al sector privado, para promover la igualdad entre hombres y mujeres.

#### **4.4.4. Iniciativas de la Unión Europea**

En octubre de 2001 la Presidencia Belga de la UE impulsó una conferencia internacional sobre “Procesos presupuestarios sensibles al género” que fue apoyada por la OCDE, UNIFEM y el Consejo de Ministros Nórdicos. El comunicado final de la Conferencia 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 género<sup>128</sup>.

En la Comisión Europea el tema de los presupuestos con enfoque de género fue tratado en un seminario un día después de la finalización de la Conferencia Internacional mencionada. La presidencia belga impulsó este seminario con objeto de reforzar la integración de la perspectiva de género en el trabajo del Consejo de Ministros/as de Economía y Finanzas, ECOFIN, para explorar el modo de integrarla en las Amplias Directrices de Política Económica que este órgano emite (*Broad Economic Policy Guidelines*). Este seminario, de un día de duración, reunió a personas expertas independientes, representantes de la Presidencia belga y de las Direcciones Generales de la Comisión responsables de elaborar el borrador de las Directrices. Una de las conclusiones adoptadas declaraba que integrar el género (*gender mainstreaming*) en la

---

<sup>127</sup> 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 et al., 2002a: 62).

<sup>128</sup> [www.unifem.org/index.php?f\\_page\\_pid=182](http://www.unifem.org/index.php?f_page_pid=182)

política económica contribuye a la eficiencia en el gasto público, por lo que se proponía 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.

A continuación, el Parlamento Europeo en su resolución sobre la integración de la perspectiva de género en el presupuesto público (2002/2198 (INI)), se posicionó a favor de la elaboración de PEG. Con esa intención, entre sus objetivos destacaba, en primer lugar, instar a “los Estados miembros a supervisar y analizar las repercusiones en las mujeres y los hombres de las políticas de reforma en los sectores económicos y a nivel macroeconómico, así como la aplicación de estrategias, mecanismos y medidas de carácter correctivo destinadas a abordar los desequilibrios de género en los ámbitos fundamentales, con el objetivo de crear un marco económico y social más amplio, en el que el presupuesto de género (*gender budgeting*) pueda aplicarse positivamente”. También proponía una serie de medidas para facilitar este trabajo, como el impulso de redes de personas expertas que asesorasen a los gobiernos y a la Comisión en esta materia.

Estos llamamientos han servido de acicate para intensificar los esfuerzos a favor de explorar posibilidades y metodologías útiles para realizar presupuestos con enfoque de género en algunos Estados europeos, principalmente los nórdicos, Bélgica, Austria, el Estado español y Alemania, según la información recogida por el Comité Asesor sobre la Igualdad de Oportunidades para las mujeres y los Hombres (de aquí en adelante, Comité Asesor, 2003:7-8). En Francia, el Reino Unido, Escocia e Italia también se han comenzado a impulsar iniciativas cuyo objeto es recoger esta sensibilidad en los últimos años, actividades que explicaremos más detalladamente en el apartado correspondiente de los siguientes capítulos.

De todos modos, los avances realizados por las administraciones europeas en los temas sociales, en general, y los relacionados con la discriminación que sufren las mujeres europeas, en concreto, han sido muy tímidos hasta la fecha. Baste recordar lo frustrante que ha sido la historia de la legislación a favor de la equiparación salarial

para mujeres y hombres en empleos equivalentes, para ver de forma clara la necesidad de la presión para impulsar a las autoridades comunitarias a avanzar en este terreno.

#### **4.5. INSTRUMENTOS ANALÍTICOS BÁSICOS**

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 este apartado nos vamos a centrar en la descripción de los instrumentos utilizados en los PEG relativos a las políticas de gasto, ya que la mayor parte de las experiencias analizadas han comenzado por ellos. Ello no es óbice para considerar muy relevantes y completamente imprescindibles los esfuerzos que se están realizando en el terreno de los ingresos (ver Stovski, 1997; Villota, 2000, 2003, 2004), puesto que constituyen un elemento vital<sup>129</sup> en el análisis íntegro del impacto de la actividad pública en las mujeres y hombres de forma desagregada.

En el diseño de un marco analítico que nos permita vincular los presupuestos públicos con la democracia de género, se ha tenido siempre en cuenta que los detalles de un proceso de implementación de presupuestos con enfoque de género deben ser diseñados de un modo específico en función del país en el que se quieran aplicar. Sin embargo, todos los procesos tienen algunos puntos en común, entre los que destaca, en primer lugar, que siempre se pretende unir dos cuerpos de conocimiento que se han mantenido normalmente separados hasta la actualidad: el conocimiento de la desigualdad de género y el relativo a las finanzas públicas y la programación del sector público.

Antes de pasar a describir los tres métodos más frecuentemente utilizados para analizar los gastos públicos desde la perspectiva de género, vamos a incluir la propuesta inicial realizada por Elson (2003), que parte de los elementos fundamentales

---

<sup>129</sup> Para revisar el estado actual de la investigación en este ámbito en Europa, resulta de interés el libro publicado por el Instituto de Estudios Fiscales, dentro de su colección *Estudios de Hacienda Pública*, titulado "Políticas Fiscal y Género" (2005), bajo la dirección de María Pazos Morán, que recoge un conjunto de artículos muy ilustrativos sobre los sesgos de género de los sistemas tributarios.

del proceso presupuestario, y que puede ser en principio aplicada tanto a los ingresos como a los gastos.

Elson toma el ciclo presupuestario como punto de partida del análisis, y el marco que propone consiste en observar y distinguir, para cada Ministerio o Programa seleccionado, los inputs, las actividades, los outputs y los impactos planificados, y contrastarlos con los realmente realizados. Este análisis habitualmente deja en evidencia notorias diferencias entre lo que se planifica y lo que se termina realizando.

Los principales elementos de este modelo, por lo tanto, son los siguientes:

- *Inputs*: consisten en el dinero asignado y gastado, tal como se presenta en la clasificación de los programas o de las funciones presupuestarias.
- *Actividades*: consisten en los servicios planeados y realizados. Entre otros, los servicios sanitarios, de apoyo a la industria, transferencias sociales, recaudación de impuestos. Esto no siempre queda especificado de forma clara, y un reto es permitir al público que controle la disposición de estos fondos.
- *Outputs*: consisten en la utilización planificada de los recursos y la materializada en actividades. Por ej. los pacientes tratados, las empresas apoyadas, el nivel de aumento real de ingresos previstos (los impuestos recaudados). Sin embargo, no siempre están claramente especificados los outputs deseados y los indicadores de éstos. Un reto es mejorar la especificación de los datos requeridos e identificar las fuentes estadísticas relevantes.
- *Impactos*: consisten en contrastar los resultados a conseguir y los conseguidos en relación con los objetivos más amplios a conseguir. Por ej. personas saludables, empresas competitivas, reducción de la pobreza, crecimiento sostenido del ingreso nacional. Los impactos deseados y sus indicadores pueden no estar bien especificados. Un reto es mejorar la especificación de los datos e identificar las fuentes estadísticas relevantes. Además, los vínculos entre los outputs y los impactos pueden ser complejos e inciertos.

A partir de la obtención de la información requerida para poder medir los cuatro elementos del análisis mencionados por Elson, -tarea no siempre sencilla y posible en el corto plazo-, el análisis de PEG se podrá realizar, independientemente de que la

igualdad de género haya sido un resultado deseado de forma explícita por el Ministerio o programa analizado. Para avanzar en el estudio, se suele utilizar el procedimiento de las preguntas y respuestas, que ayuda a centrar los principales temas de interés. Continuando con la propuesta realizada por Elson, podríamos resumir las preguntas básicas en las siguientes:

- ❖ ¿Son los inputs adecuados para conseguir la igualdad de género, entre otros objetivos?
- ❖ ¿Han sido las actividades diseñadas para ser apropiadas tanto para las mujeres como los hombres, y son adecuadas para conseguir la igualdad de género, entre otros objetivos?
- ❖ ¿Están los outputs justamente distribuidos entre las mujeres y los hombres y son adecuados para conseguir la igualdad de género, entre otros objetivos?
- ❖ ¿Promueven los impactos la igualdad de género, así como otros objetivos?

Para poder responder a estas preguntas, es necesario cumplir al menos los siguientes requisitos:

- a) Contar con información desagregada en función del sexo.
- b) Un entendimiento de las relaciones de género relevantes.
- c) Una serie de instrumentos para realizar el análisis. Elson destaca entre ellos la participación de las organizaciones de la sociedad civil y su comunicación con las personas encargadas del presupuesto.

Respecto a la importancia de la **desagregación de los datos en función del sexo**, ésta es mencionada en todos los informes y documentos relativos a esta materia, ya que desde su inicio, se va a considerar que la desagregación de la información requerida es una condición fundamental que nos va a permitir calcular indicadores también desagregados en función del sexo/género. Entre los indicadores a utilizar, Elson destaca los siguientes: los que valoran las necesidades sociales, los indicadores de la “calidad del servicio”, las valoraciones de las personas beneficiarias de los programas de gasto, las valoraciones de los costes “invisibles” y valoraciones de beneficios de la igualdad de oportunidades en la prestación de servicios (Budlender et al., 2002a:13). Como podremos observar más adelante esos indicadores van a ser elementos fundamentales de los instrumentos analíticos comúnmente utilizados en

estos análisis. Budlender también incide en este apartado señalando que el conocimiento de los hechos y de los datos puede dar a las personas defensoras de unas relaciones de género equitativas la confianza necesaria para defender sus argumentos. Asimismo, es importante colocar la información en frente de aquellos que no “quieren saber” (Budlender, 2002: 106), y añadiríamos, frente aquellos a los que solamente la información cuantitativa les resulta relevante y científica, y que descartan los análisis más cualitativos por ser menos cuantificables, a pesar de ser fundamentales.

### **Los tres modelos principales**

A pesar de que no existe una única vía para llevar a cabo estos análisis y de la necesidad de adaptarlos 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. Instrumentos recogidos, de forma sintética, en el cuadro 4.1. de la página siguiente.

En primer lugar, se encuentra el marco utilizado en el caso australiano, que parte de la clasificación del gasto de cada departamento gubernamental en tres categorías y que ha sido presentado por la economista feminista australiana Ronda Sharp. En segundo lugar, destaca el enfoque de los cinco pasos utilizado en Sudáfrica, presentado por Debbie Budlender. Ambos enfoques pueden formar un marco analítico común, tanto para analizar presupuestos ejecutados como para realizar estudios presupuestarios de impacto del proceso presupuestario desde su inicio. Por ejemplo, tal como recogen Budlender y Hewitt (2003) en su guía-manual<sup>130</sup>, un gobierno puede tomar un departamento o ministerio concreto, mirar sus programas y subprogramas, 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 subprogramas de diferentes departamentos, siguiendo la metodología australiana.

---

<sup>130</sup> Una de las referencias fundamentales de este apartado.

En tercer lugar, existen una serie de herramientas propuestas por Diane Elson que también serán sintetizadas a continuación, las cuales 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.

**Cuadro 4. 1. Instrumentos de análisis PEG a nivel internacional**

<b>A. Caso australiano (Ronda Sharp)</b>	<b>B. Caso sudafricano (Debbie Budlender)</b>	<b>C. Herramientas propuestas por Diane Elson*</b>
1. Gastos específicamente enfocados a las mujeres  2. Iniciativas a favor de la igualdad de oportunidades dentro del sector público  3. El resto del gasto público	1. Análisis de la situación de mujeres, hombres, niñas y niños  2. La sensibilidad de género de las políticas públicas  3. Análisis de las asignaciones de gasto  4. Control de los servicios públicos financiados con el gasto  5. Evaluación de resultados	1. La estrategia macroeconómica agregada  2. La composición de los gastos e ingresos  3. La eficiencia en la prestación de servicios *Desagregadas a su vez en siete herramientas

Fuente: elaboración propia, a partir de los instrumentos propuestos por las expertas mencionadas.

## **A. METODOLOGIA AUSTRALIANA**

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

### **1. Gastos específicamente enfocados a las mujeres**

Entre otros, éstos incluían, por ejemplo, programas de salud específicos para mujeres aborígenes y programas educativos, de formación y de empleo específicos para mujeres jóvenes.

Se propone realizar el análisis de estos gastos del siguiente modo:

- a) Identificación del objetivo del programa o proyecto a analizar, incluyendo el problema al que se intenta hacer frente (descripción de 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***

Incluye partidas destinadas, por ejemplo, a formación específica para mujeres trabajadoras del sector público, 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 correspondiente.
- b) Desagregación por sexo de los niveles de empleo (escalas o categorías profesionales), formas de empleo (jornada completa, parcial o temporal), salarios y beneficios. Se pueden incluir otras desagregaciones como las 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) Determinación del 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**

Una vez descontadas las partidas incluidas en las categorías 1 y 2, con el resto del gasto incluido en el departamento bajo análisis, se propone realizar también una valoración del mismo desde la perspectiva de su impacto de género. Por ejemplo, desagregando por sexo el conjunto de personas usuarias de programas y ayudas de distinto tipo, que cubren la práctica totalidad del presupuesto. Entre los instrumentos utilizables en el análisis de este apartado destacamos los siguientes:

#### **3.1. Análisis de la incidencia del gasto público desagregado por género** (o del beneficio que reporta)

Pretende analizar el nivel de beneficio que los servicios prestados por el gasto público reportan, por medio de la comparación de la distribución del gasto entre hombres y mujeres, chicos y chicas. Los pasos propuestos para este análisis serían los siguientes:

- a) Primer paso: consiste en calcular el coste unitario neto del servicio (total coste del servicio a analizar menos la parte del coste recuperada, si existiera, dividido por el número total “de unidades” de servicio prestadas, por ej. el número de camas hospitalarias o plazas escolares,..).
- b) Segundo paso: consiste en analizar la distribución del uso del servicio por nivel de renta de los hogares y en función del género de los integrantes de los hogares.

Para conocer el impacto del gasto público en su totalidad se deberían recoger los datos de gasto tanto a nivel local, regional como nacional por cada servicio, lo cual, muchas veces, es extraordinariamente difícil. Además, se deberían recoger los ratios de utilización de los servicios, y reflejarlos en las estadísticas de los hogares a nivel nacional, lo cual suele requerir la mejora en la recogida de datos (Elson, 2002a: 35, 45).

### **3.2. Partidas presupuestarias con perspectiva de género**

Es interesante realizar un análisis de la parte del presupuesto que va al Ministerio responsable de los temas relacionados con las mujeres comparado con lo que va a otros ministerios; y dentro de cada ministerio la parte de su presupuesto que tiene un enfoque de género. “El género no se puede integrar en las políticas generales si quienes tienen responsabilidad para incluirlo no tienen recursos presupuestarios suficientes para conseguir ese objetivo” (Elson, 2002a: 36).

### **3.3. Valoración de la política desde la consciencia de género**

Algunos de los gastos no se pueden desagregar por género, ya que los servicios que proveen son consumidos colectivamente por la sociedad. Por ej. será difícil analizar la incidencia del beneficio de algunos servicios del Ministerio de Industria o Energía. Sin embargo, los tipos de facilidades que proveen y las políticas perseguidas por estos ministerios pueden ser evaluados desde una perspectiva de género, para valorar si es probable que estas políticas disminuyan o no las desigualdades de género. (Elson, 2002a: 36, 44).

Cuando se ha utilizado como base del análisis este método de desagregación del gasto en tres categorías, en todos los casos, se ha concluido que entre el 95% y el 99% de las cantidades presupuestadas se encuentran en la tercera categoría de gasto. Por eso, es muy importante el análisis transversal de estos gastos considerados generalmente “neutros” al género. Si se ignora esta parte estamos dejando de lado las oportunidades más significativas para promover la igualdad de género a través del gasto público (Budlender y Hewitt, 2003). Sin embargo, esta tercera categoría es la que más problemas ocasiona a la hora de analizarla, dada la gran variedad de programas incluidos en cada departamento, por lo que normalmente se suele realizar una

selección previa de los programas en los que se va a centrar el análisis. Los criterios propuestos para realizar esta primera selección 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 mismos<sup>131</sup>.

## B. METODOLOGIA SUDAFRICANA

Siguiendo la metodología de los cinco pasos, muy utilizada en las categorías de gasto 1 (gastos específicos para las mujeres) y 3 (otros gastos) 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 realizadas aquí se presenta la primera dificultad que va a ir apareciendo de forma recurrente en todo el proceso de análisis: la carencia de datos estadísticos 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 van a existir diferencias entre mujeres y niñas de diferentes subgrupos 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. Y se podrá comprobar hasta qué punto se aplican los acuerdos internacionales en defensa de

---

<sup>131</sup>En algunas experiencias latinoamericanas, las categorías 1 y 2 se han agregado formando una sola. Así, el análisis lo han realizado a partir de dos categorías de gasto, lo cual facilita el análisis (Andia y Beltran: 2003).

los derechos de las mujeres firmados por la mayoría de los países del mundo (CEDAW, Plataforma de Acción de Beijing, etc.).

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 de las partidas de gasto existentes. 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 y provea información más detallada para su análisis (lo cual ayuda también en la transparencia del proceso y facilita la participación).
4. Se **analiza y evalúa la utilización del gasto y de los servicios prestados**. En este apartado necesitaríamos:
  - a) Los datos relativos a la cantidad de recursos y/o de personal asignados al programa
  - b) Los resultados directos del programa en relación a las personas beneficiarias de los mismos

En este cuarto apartado también 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 de género**. 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. Por ejemplo, si el resultado ha consistido en un aumento de la atención médica, el impacto consistiría en medir cómo evoluciona el estado de salud pública de la población y la disponibilidad de tiempo libre de la población, entre otras variables.

Además, los impactos requieren un tiempo para conocer los cambios producidos (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. Este apartado requiere la continuidad en el tiempo de recogida de datos homogéneos y comparables, ya que la medición a veces no se puede realizar en el corto plazo.

### **C. METODOLOGIA DE LOS TRES NIVELES/ SIETE CATEGORIAS DE D. ELSON**

La experta británica Diane Elson identifica tres niveles de análisis en las iniciativas de presupuestos de género<sup>132</sup> (ver Cuadro 4.1.), y enfatiza la necesidad de contextualizar el presupuesto dentro del diseño de las prioridades establecidas en la estrategia macroeconómica nacional. Así, 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 siete amplias categorías. Las partes más analizadas en las experiencias prácticas están relacionadas 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, y que se encuentra constreñido por esas decisiones.

#### ***1. Integración del género en el marco a medio plazo de la política económica y en la estrategia macroeconómica general***

---

<sup>132</sup> Recogidos y resumidos por Budlender (2002a:13).

En primer lugar, se suele analizar el nivel de déficit público (o excepcionalmente el superávit) y si éste es sostenible a medio plazo. Los modelos utilizados en los marcos presupuestarios a medio plazo no tienen en cuenta, entre sus supuestos, los efectos normalmente negativos (en el caso de recortes presupuestarios) que pueden ocasionar estas estrategias 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 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**

Las mujeres y los hombres utilizan el tiempo de forma diferente. Su conocimiento constituye un indicador de la división del trabajo, del empleo, y del ocio entre hombres y mujeres, que nos permite acercarnos a las desigualdades existentes en las cargas de trabajo y tareas asignadas en función del género. El análisis periódico de la evolución de estos usos a lo largo del tiempo nos permite, a su vez, detectar los cambios experimentados en las actividades desarrolladas por las mujeres y los hombres en una determinada sociedad. Esta información la 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. Estos datos nos permitirán medir el déficit de tiempo de las mujeres relacionado con las demandas de trabajo no remunerado. Cuando se produce un exceso de demanda del tiempo de las mujeres, se 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 (Elson, 2002a: 39,45).

### **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 podrían incidir en la productividad cambios en las estructuras de propiedad, como por ejemplo, el incremento de derechos de propiedad en manos de las mujeres. 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. Como el referéndum sueco relativo a la aceptación del Tratado de Maastricht reflejó, las mujeres se opusieron de forma más clara a la aplicación de las políticas europeas restrictivas que éste impulsaba, dado que las vinculaban más directamente con el recorte de los gastos sociales públicos, el cual les iba a afectar de forma negativa en sus condiciones de vida y de trabajo. En este apartado lo interesante 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 los ámbitos de decisión políticos, como el parlamento, el ejecutivo, e incluso el funcionariado y otras esferas de decisión (Tribunal de Cuentas,...). A pesar de que un mero incremento en el número de mujeres en estos espacios no supone automáticamente una defensa de posturas feministas por parte de éstas, es probable que sean más sensibles a temas que afectan de forma más particular a las mujeres y que muchos hombres no suelen percibir (la economía de los cuidados, los repartos del tiempo, de las responsabilidades domésticas,...).

En nuestra opinión, para incidir en las políticas públicas, es necesario complementar el incremento en la presencia de mujeres en las administraciones públicas con el impulso de su participación activa en los organismos sociales, puesto que su labor es complementaria y fundamental en el impulso de la adopción de medidas progresistas a favor de los derechos de las mujeres.

El resultado podría ser un número de diferentes escenarios presupuestarios, dependiendo de la distribución de los recursos en función del género y del nivel de empoderamiento de las mujeres. En Sudáfrica, por ejemplo, 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 es analizado principalmente utilizando la metodología de los apartados anteriores, en especial la mencionada inicialmente desarrollada también por Elson, que incluye el análisis de los inputs-actividades-outputs-impactos, por lo que no la incluimos en este resumen, al haber sido previamente descrita.

## **3. La eficiencia en la prestación de servicios:**

Se suele considerar que la medida de eficiencia es 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 quién?, ¿Costes para quién?, ¿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 reducción de la desigualdad de género?

Para responder a estas preguntas existen una serie de técnicas disponibles:

### **3.1. Evaluación de las necesidades**

Se 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 tipos. 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 suele considerar el tiempo como una de las necesidades a evaluar.

### **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 relacionados con las diversas políticas públicas: 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 puesto que es más fácil medir inputs que outputs, y a veces, finalmente, la calidad no se mide, por lo que la información que se obtiene es parcial. Y, obviamente, es importante haber recogido previamente los datos, algo no siempre realizado.

### **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 los monetarios como los relacionados con el tiempo, ya que muchos cambios en la prestación de servicios, realizados con la pretensión de 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). Algo también a ser analizado en los marcos macroeconómicos de las políticas públicas, como hemos recogido previamente.

### **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 discriminación de género en los mercados laborales e incluso aumentando las posibilidades de las mujeres para invertir en su educación y en la de sus descendientes, en algunos casos. Sin embargo, estas potencialidades no son generalizables si el sector público no impulsa directamente su implementación en el ámbito de las relaciones laborales mercantiles.

### **3.6. La política de subcontratación de sector público puede ayudar a contrarrestar la discriminación**

Existen varios mecanismos que contribuyen a disminuir los desequilibrios entre las empresas subcontratadas por el sector público. Entre ellos se suelen destacar la simplificación de los trámites administrativos, el nivel de accesibilidad a la información y el sacar a oferta contratos de menor cuantía para que las empresas, cuya propiedad pertenece a las mujeres, puedan optar a la contratación.

### **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. Desde la primera iniciativa de PEG realizada a nivel internacional 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. Este instrumento 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 realizarla, probablemente requiere

una coalición de apoyos sustancial y bien organizada tanto dentro como fuera del gobierno (Elson, 2002a: 37, 46).

Budlender 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. Asimismo, señala que los cuatro primeros se probaron en los Estados de la Commonwealth que participaron en la experiencia piloto impulsada por esta organización, aunque se hizo una interpretación abierta de su significado. Respecto a los dos últimos instrumentos, antes de ser utilizados se consideró que debían previamente ser desarrollados en mayor medida y que se requería más información y datos antes de poder usarlos. Asimismo, la Commonwealth y AUSAID<sup>133</sup> también encargaron un manual de formación basado en la aplicación de estos instrumentos a nivel estatal, al que darían forma Budlender y Sharp en su publicación de 1998 (Budlender, 2002a: 108).

En todos los métodos de análisis y evaluación descritos existen dos características básicas a tener en cuenta:

- ❖ Es necesario que la valoración a realizar tenga en consideración tanto la base familiar como la individual. El presupuesto se debe analizar teniendo en cuenta de forma específica tanto los hogares pobres como los ricos, y dentro de todos ellos, el punto de vista de las mujeres y hombres de forma individual, ya que sus realidades son diferentes y diversas, y el ingreso no se reparte de forma equilibrada dentro de los hogares.
- ❖ Es fundamental el reconocimiento sistemático de la contribución del trabajo no remunerado. Los objetivos económicos y sociales de una comunidad no sólo dependen del trabajo remunerado que en ella se realiza, sino de la cantidad de trabajo no remunerado que se dedica al cuidado de los miembros de la familia y de la comunidad, así como del tiempo libre que la gente tiene para el ocio y las actividades cívicas. El desigual reparto del trabajo no remunerado entre los hombres y las mujeres es uno de los mayores obstáculos para su equilibrada participación en el trabajo remunerado y para el desarrollo de sus talentos. Una

---

<sup>133</sup> AUSAID es la Agencia Australiana para el Desarrollo Internacional, que abarca los programas del gobierno australiano de ayuda exterior. [www.aid.gov.au](http://www.aid.gov.au).

dimensión clave del impacto del presupuesto sobre la igualdad de género es el impacto que tiene sobre la cantidad de trabajo de cuidados no remunerados. Especialmente en el caso de reformas que supongan un recorte de gastos con el que se espera aumentar la efectividad y la eficiencia de la actuación pública, se deben tener en cuenta los impactos de esas medidas sobre el trabajo no remunerado.

Asimismo, todas estas metodologías requieren indicadores de género que nos ayuden a cuantificar y a valorar la situación de las mujeres y los hombres en la sociedad analizada. El Secretariado de la Commonwealth ha identificado unos posibles indicadores que pueden ser utilizados en la declaración presupuestaria. Indicadores propuestos como punto de partida en el proceso de control de las asignaciones de los recursos y de su vinculación con los compromisos adoptados por las autoridades políticas en este ámbito a nivel internacional. Estos indicadores son:

- a) El porcentaje de gasto total destinado a los programas de igualdad de género.
- b) Distribución (escala, categoría laboral y tipo de empleo) por género del empleo en el sector público.
- c) Porcentaje de gasto dedicado a las necesidades prioritarias de las mujeres en los servicios públicos.
- d) Porcentaje de gasto dedicado a las estructuras y organismos relacionados con la problemática de las mujeres a nivel institucional y a las unidades de género dentro de cada Ministerio.
- e) Porcentaje de gasto en las transferencias dedicadas a las prioridades de las mujeres (ayudas de apoyo a la crianza,..).
- f) Distribución en función del género de los apoyos del sector público al empresarial, y en los contratos que realiza con el sector privado (constructor, obras públicas,..).
- g) Porcentaje de mujeres y hombres en los comités y otros órganos de gobierno.
- h) Porcentaje de mujeres y hombres en los programas de formación gubernamental (Elson, 2002a:47).

#### 4.6. LECCIONES APRENDIDAS Y PRINCIPALES RETOS

Los PEG son considerados por muchas autoras un instrumento estratégico en el largo camino hacia la consecución de la democracia de género. Partiendo de las reflexiones realizadas por las expertas mencionadas a lo largo del capítulo, queremos hacer hincapié en los principales logros conseguidos por medio de estas iniciativas así como en los retos que han ido apareciendo a medida que se ha ido avanzando en estos análisis del quehacer público. Retos a los que tendrán frecuentemente que hacer frente también las nuevas experiencias que están iniciándose en la actualidad.

En primer lugar, es interesante remarcar las **oportunidades abiertas** y los logros conseguidos por aquellas experiencias en las que se ha logrado incidir en la dinámica de las administraciones públicas<sup>134</sup>, entre los que resaltamos los siete siguientes. Estos resultados no son, sin embargo, generalizables a todas las experiencias, puesto que no todas ellas han logrado superar del mismo modo los obstáculos que han aparecido en su desarrollo:

1. Generan una mayor capacidad para determinar el valor real de los recursos públicos destinados a las mujeres, los hombres, las niñas y los niños, y permiten tener en cuenta la influencia de raza, clase, edad,... en el reparto de los recursos presupuestarios, dejando a la vista las deficiencias existentes en este reparto.
2. Refuerzan 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, inicialmente 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.
3. Hacen 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 parte del funcionariado. Permiten,

---

<sup>134</sup> Budlender et al., (2002a: 15); Sharp y Broomhill (1990), Hewitt y Mukhopadhyay (2002a: 55).

así, evaluar el nivel de conciencia existente en las estructuras gubernamentales y su nivel de implicación real en las políticas a favor de la igualdad de oportunidades. Y proveen la oportunidad de formación sobre género a las personas responsables de las diversas áreas gubernamentales para que superen las carencias de conocimiento detectadas.

4. Permiten aumentar la equidad, eficacia y eficiencia económica de las políticas, al evitar “falsas economías” que sólo 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 población de una forma justa, eficaz y responsable. Para hacerlo efectivo es condición necesaria la transparencia, la responsabilidad y la participación social. Por ello, estas prácticas pueden ser un elemento muy positivo que contribuya a reducir las prácticas corruptas e impulsar la participación social en el diseño, ejecución y evaluación de los proyectos y programas. Esto implica un contacto continuado con los grupos de mujeres, con los hombres que comparten sus inquietudes, un aumento de los canales de información y participación, así como de la capacidad de análisis de todos los colectivos y personas interesadas.

6. Si se cumple el punto anterior, los PEG pueden constituir un mecanismo para que las mujeres y activistas de la comunidad (sindicalistas, movimiento social,..) conozcan el nivel de equidad y efectividad de las políticas y programas gubernamentales, y les permita tanto dentro como fuera del gobierno incidir para que los cambios sean más rápidos y positivos. Esta conexión es muy importante para asegurar la continuidad de estas iniciativas.

7. Impulsan el cumplimiento de los compromisos internacionales. En la agenda internacional actual la reducción de la pobreza vuelve a ser una prioridad, al menos en el papel. 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 la justicia social, la reducción de la pobreza, del deterioro medioambiental y que defienda unas condiciones laborales básicas, entre

otras áreas. Frente a la carencia de recursos esgrimida 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.

Junto a los logros (potenciales, en algunos casos) es evidente que existen muchos **obstáculos** a superar en el camino. Desde la pionera experiencia australiana, la más extensa en el tiempo, se han destacado una serie de factores inhibidores del proceso, que han ido apareciendo en las sucesivas iniciativas iniciadas, entre los que resaltaríamos los cuatro siguientes que pueden condicionar el inicio del proceso y su continuidad en el tiempo:

1. Falta de compromiso por parte de la burocracia para elaborar los presupuestos desde esta perspectiva, combinada con los límites políticos impuestos por los gobiernos en la autocrítica pública (presiones para suavizar las críticas).
2. Falta de datos desagregados por sexo y de recursos disponibles para llevar a cabo la valoración de los programas gubernamentales.
3. Límites propios del presupuesto, al ser un documento que recoge las asignaciones a realizar a corto plazo y englobar programas muy generales, que recogen los datos a nivel muy agregado, lo que dificulta la desagregación y visualización de las diferencias de impacto.
4. Supuestos parciales sobre el género. Se parte de una supuesta neutralidad de las políticas. Esta percepción está muy extendida en algunos departamentos, sobre todo los económicos, generando resistencias al reconocimiento del impacto diferenciado.

En este contexto de oportunidades y obstáculos, en la actualidad todavía se observan muchos **retos** a los que se debe hacer frente para avanzar en estas iniciativas. Entre los mencionados en las diferentes experiencias, resultan de especial relevancia los siguientes doce apartados:

1. La necesidad de analizar el presupuesto en su conjunto desde el enfoque de género. Los PEG 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 análisis de género a nivel de los planes económicos a medio plazo, ya que estas decisiones macroeconómicas limitan el margen de maniobra de las políticas anuales. 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 ha intentado seriamente cuantificar este impacto<sup>135</sup>. En este sentido, 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, y deberían recogerse de forma periódica y sistemática.

4. La necesidad de seguir elaborando indicadores de género, 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 deben 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.

---

<sup>135</sup> Budlender, (2002 a: 116).

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, aunque no en exclusividad, del Departamento de Economía y 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, y el análisis de las políticas de ingresos a través de este prisma, elemento crucial en estos procesos.

9. La necesidad de que la sociedad civil tenga verdaderos cauces de participación en las decisiones de las administraciones públicas, ya que, de este modo, se podrán superar recelos y la desconfianza mutua que a menudo existe entre ambas, y se pueda presionar de forma efectiva para la puesta en práctica de esta estrategia. Los gobiernos suelen mostrarse ambivalentes sobre la continuidad de este tipo de iniciativas si no existe una demanda articulada clara por parte de la sociedad civil, por lo que el papel de ésta es crucial.

10. 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.

11. La necesidad de que se combinen una serie de fuerzas que impulsen las modificaciones propuestas por estas iniciativas, puesto que los cambios en las políticas públicas raramente se implementan tras la realización de una única propuesta<sup>136</sup>.

12. Finalmente, para que los puntos anteriores se hagan realidad es imprescindible el apoyo político, el cual en la práctica suele ser bastante moderado y limitado. Sin él se pueden desarrollar experiencias externas a la administración, aunque sus posibilidades de conocer toda la información necesaria para profundizar en estos análisis suelen ser muy limitadas, si las estructuras gubernamentales no colaboran. De todos modos,

---

<sup>136</sup> Budlender, (2005:11).

existen iniciativas externas influyentes e impulsoras de estos procesos cuya importancia es remarcable.

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, y también sus grandes potencialidades. Si la evaluación continua de las políticas públicas desde la perspectiva de género puede ayudar a mejorar las condiciones de vida y de trabajo de las mujeres, y en consecuencia, aumentar el bienestar social de la comunidad, ésto implica en su vertiente política incrementar la participación social en el quehacer público. 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, adopten la transparencia de su gestión como norma y la igualdad de género como objetivo prioritario, implicándose así de forma activa en este apasionante reto.

#### **4.7. REFLEXIONES FINALES**

Estos análisis suponen un reto importante para el futuro, que incluye la intersección de los presupuestos nacionales con la economía global (Elson, 2002: 1-15), así como con los diferentes niveles administrativos, tanto subestatales como supraestatales (Unión Europea y otras organizaciones financiadas con recursos públicos, como la ONU).

En suma, el amplio abanico de posibilidades existentes a la hora de realizar estas propuestas, repercute en que los PEG cubran un amplio conjunto de actividades y objetivos. El análisis se puede realizar en las diferentes etapas del proceso presupuestario, por lo que se suele hacer una distinción entre las iniciativas que se realizan en las fases de estimación y planificación presupuestaria (previas a la ejecución) de las de evaluación o auditoria del mismo (una vez ejecutado). Parece lógico, que dado que no se parte de cero a la hora de aplicar la metodología sensible al género, el análisis del presupuesto ejecutado preceda a la planificación de uno sensible al género. Sin embargo, el proceso no es lineal ni se aplica en todos los casos

siguiendo los mismos pasos, dadas las peculiaridades de cada situación, como veremos en el capítulo siguiente.

Los presupuestos de género pueden ayudar a conseguir otros objetivos junto con el de la igualdad entre mujeres y hombres. Esto resulta de gran interés, ya que puede colaborar tanto en el aumento de la equidad de las políticas, como en la eficacia y eficiencia de las mismas, si se adoptan los mecanismos correctores necesarios para disminuir las discriminaciones existentes y avanzar en la igualdad de género a nivel de los diferentes grupos sociales. En el caso de las propuestas más ambiciosas, su aplicación constituye un instrumento para chequear el grado de democracia de género existente, con lo que esto implica: transparencia en la gestión pública, compromiso real con la igualdad de género dentro de la diversidad social y una apuesta por la participación social en el proceso de toma de decisiones y de evaluación de sus resultados. Se convierte así en un reto ambicioso, que por las resistencias observadas en las experiencias en marcha, pocos gobiernos están dispuestos a superar.

Los objetivos también difieren en función del país en el que se realiza y de los intereses de los participantes en estos proyectos. Tampoco se puede obviar que muchas de las iniciativas que se han desarrollado han comenzado su andadura en una época de cambio social, lo cual ha creado más posibilidades para la implicación del gobierno en las mismas, impulsando una mayor transparencia y participación en la elaboración presupuestaria (Budlender 2002a: 89; Comisión Europea 2003: 25).

La metodología utilizada también muestra variaciones y, en la actualidad, se está profundizando y experimentando con nuevos indicadores relacionados con el desarrollo humano y las capacidades, tanto en el norte como en el sur, abriendo el abanico de posibilidades. Sin embargo, es innegable el carácter pionero y básico de los instrumentos propuestos por las autoras citadas en este capítulo, Sharp, Budlender y Elson, que constituyen una fuente de inspiración para avanzar en este nuevo campo de intersección de dos teorías y prácticas disociadas hasta la actualidad, la feminista, por un lado, y la hacendística, por el otro.

Hoy en día, 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 a corto plazo, sino que es un objetivo en sí mismo implicar especialmente a las mujeres en el seguimiento del presupuesto, así como construir estructuras de colaboración con el movimiento asociativo de mujeres. Tampoco es baladí el cambio de perspectiva que impulsa en las personas funcionarias y otra gente en posición de poder en las materias relacionadas con las relaciones de género, tareas que no son visibles a corto plazo, pero que pueden facilitar transformaciones posteriores<sup>137</sup>. 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.

Estas iniciativas han demostrado que queda mucho trabajo por hacer a favor de la igualdad entre mujeres y hombres. La consecución de una sociedad que haya superado la base androcéntrica en sus relaciones sociales y las discriminaciones por motivo de género (entre otras que se entrelazan con ella) que genera, en el avance hacia la creación de una real democracia de género, parece un escenario lejano, pero en esa dirección es en la que se encaminan estas propuestas. Al fin y al cabo, lo que se quiere conseguir es que los poderes públicos acepten y se involucren activamente a favor de la diversidad, la participación social y la satisfacción de las necesidades de mujeres y hombres, niñas y niños como objetivo prioritario del quehacer político, que ponga en el centro la calidad de vida de la población en su conjunto, y no la de una minoría privilegiada.

---

<sup>137</sup> Budlender et al. (2002a: 19, 124).



## **CAPITULO 5**

### **TAXONOMIAS DE LAS EXPERIENCIAS DE PRESUPUESTOS CON ENFOQUE DE GÉNERO A NIVEL INTERNACIONAL: UNA APROXIMACION SIN EUROPA**





## 5.1. INTRODUCCIÓN

“Any budget is intrinsically political. The budget determines from whom the state gets resources, and to whom and what it allocates them. Each decisión is a political one, as is the decisión on the overall size of the budget”

Debbie Budlender  
*Second Women's budget (1997<sup>138</sup>)*

Un número reducido pero creciente de Estados han comenzado, a partir de la década de los 80, a realizar análisis de sus presupuestos desde la perspectiva de género. Las características de estos análisis varían en amplitud y profundidad, en las metodologías utilizadas, en su continuidad en el tiempo, así como en los agentes participantes en las experiencias. Esta amplia diversidad, que abarca incluso al nombre dado a las mismas, los objetivos perseguidos y las herramientas utilizadas, enriquece el proceso a la vez que lo hace más complejo y dinámico. Existen, asimismo, elementos comunes que conviene destacar, puesto que todas las iniciativas desarrolladas hasta la actualidad comparten necesidades, inquietudes y la voluntad de introducir cambios en los procesos presupuestarios con objeto de mejorar la asignación de los recursos públicos a favor de la equidad de género.

La experiencia internacional está mostrando que el análisis presupuestario con la perspectiva del género, tanto de los gastos como de los ingresos, facilita la planificación estratégica y aumenta la eficiencia y eficacia económica de las medidas políticas, al permitir una asignación de recursos que responden en mayor medida a las necesidades reales de las mujeres y los hombres que forman la ciudadanía. Así, posibilita que los inputs sean utilizados de forma más certera para conseguir los objetivos deseados. Esto genera, a su vez, el aumento de la equidad de las políticas, y la mejora de la calidad de los servicios, dado que se conoce mejor su utilización final (Consejo Nórdico, 2005:36).

En este capítulo vamos a describir las principales experiencias desarrolladas a nivel internacional, haciendo hincapié en aquellas que han servido de referencia básica en la mayor parte de los procesos iniciados. Por ello, comenzaremos con la descripción de

---

<sup>138</sup> Citado en Budlender (2000)

las principales características de los procesos australiano y sudafricano. El primero, por ser pionero a nivel mundial y el que ha tenido una mayor duración en el tiempo hasta la actualidad –más de una década de forma ininterrumpida-. A continuación describiremos la experiencia sudafricana, puesto que si bien inicialmente se basó en la iniciativa australiana, desarrolló una metodología propia y complementaria con la anterior, y entre sus objetivos ha destacado la preocupación por la situación de las mujeres más marginadas de Sudáfrica. Las metodologías desarrolladas en ambas experiencias, y descritas en el capítulo anterior, han servido como punto de partida de la mayor parte del resto de las iniciativas, al haber sido recogidas por las Organizaciones Internacionales, principalmente la Commonwealth Británica y las organizaciones de la ONU, UNIFEM y PNUD, en los manuales que han difundido internacionalmente, dentro de su labor de apoyo a estos procesos.

A pesar de que otras experiencias también han tenido una amplia repercusión internacional, como las desarrolladas en Tanzania o Filipinas, hemos decidido incluir éstas en la segunda parte del capítulo, en la que elaboramos un listado de las iniciativas cuyos procesos hemos podido compilar, dado que en la primera parte sólo hemos incluido aquellas cuyas metodologías han tenido mayor repercusión. Para realizar este listado, hemos utilizado como base de partida el continente del que forman parte las iniciativas documentadas. Así, obtenemos una panorámica geográfica inicial, ya que, en algunos casos, la cercanía en la localización ha influido directamente en la expansión de la iniciativa a territorios cercanos. Esto ha sucedido en Sudáfrica con sus Estados vecinos, en los países de la Región Andina y, en Asia con India y Nepal, por citar unos casos claros de sinergias positivas.

En la descripción por continentes hemos decidido excluir la experiencia europea de este listado e incluirlo en el próximo capítulo, dado que es nuestro entorno geográfico más cercano y tenemos un especial interés en profundizar en ella. Por estas razones, hemos considerado conveniente ofrecerles un capítulo propio en el que detallaremos tanto las experiencias surgidas a nivel estatal como, especialmente, las desarrolladas a nivel regional y local, en las que queremos hacer mayor hincapié.

En la descripción incluida en este capítulo, junto a la zona geográfica, y siempre que conozcamos los datos, haremos referencia a la fecha de inicio y la duración de la iniciativa, los niveles administrativos en los que se ha desarrollado, las principales metodologías utilizadas, el carácter integral o parcial del análisis, y los organismos promotores y responsables de la misma. Fruto de esa descripción, conoceremos indirectamente el nivel de transparencia gubernamental y las posibilidades de participación social en estos procesos.

Una vez realizado ese listado y conocidas las características básicas de las iniciativas documentadas, intentaremos establecer una serie de elementos comunes de las mismas, con ánimo de reflejar los elementos más significativos de estas experiencias y el “estado del arte” de la situación actual. Como referencia inicial de esta reflexión final utilizaremos el esquema realizado por Elson sobre los apartados destacables de estos procesos. Finalizaremos con una reflexión sobre las potencialidades de las experiencias descritas.

## **5.2. EXPERIENCIAS PIONERAS A NIVEL INTERNACIONAL**

En este apartado vamos a recoger la experiencia australiana y la sudafricana, por ser a nivel metodológico las más influyentes a nivel internacional, así como por su duración en el tiempo<sup>139</sup>.

### **A. AUSTRALIA**

Esta iniciativa ha sido la pionera a nivel mundial. Hasta la actualidad ha constituido la de mayor duración en el tiempo, más de una década, convirtiéndose en fuente de inspiración de muchas otras iniciativas. El primer *Presupuesto de Mujeres* en Australia (PMA) se estableció a mediados de los 80 (ejercicios 1984-85), tras la llegada al poder del Partido Laborista. Esta iniciativa no surgió de la nada, puesto que desde 1972 el Gobierno Federal se había comprometido a tener más en cuenta la problemática de las mujeres en las políticas públicas, impulsado por las mujeres feministas que

---

<sup>139</sup> Entre los documentos básicos utilizados en este capítulo, nos gustaría destacar los compilados por Budlender et al. 2002a y 2002b, en los que se recogen una serie de experiencias a petición de la Commonwealth como base para el trabajo de esta organización con UNIFEM e IDRC.

participaban en el gobierno en esa década. Estas eran conocidas con el nombre de “femocrats” o feministas burócratas, y ya eran conscientes en esa época de la necesidad de transversalizar el análisis de género en los procesos políticos centrales, lo cual influyó en gran medida en estas propuestas. Para mediados de los 70, se había constituido la *Office of the Status of Women (OSW)*, Oficina responsable del análisis del impacto de género de todas las propuestas del Gabinete, independientemente del área de gobierno de la que procedieran. A lo largo del tiempo, fue aumentando su preocupación y demanda a favor de procesos presupuestarios que integraran la perspectiva de género y rindieran cuentas ante esta problemática, dando lugar al inicio de las declaraciones presupuestarias de mujeres, más conocidas en Australia como “*Women’s budget statements*”, que fueron impulsadas por la OSW a mediados de la década de los 80.

La iniciativa comenzó a materializarse con el presupuesto federal de 1984, en el que cada Agencia gubernamental debía realizar una auditoría ex ante de su presupuesto en función de su impacto sobre las mujeres. Con todos estos análisis internos se daba forma a una declaración, que debía presentar el Primer Ministro junto a los presupuestos (Sawer, 2002:43). Esta experiencia dejó patente que programas aparentemente neutros al género tenían un impacto sobre éste. Junto al análisis de impacto se esperaba, además, que cada departamento identificara una serie de objetivos y mecanismos para responder mejor a las necesidades de las mujeres. En el primer ejercicio (1984) la mitad de los departamentos del gobierno formaron parte de la iniciativa y, en general, se centraron en servicios específicos para las mujeres, como las ayudas concedidas a las viudas de guerra, o en la proporción de mujeres usuarias de algún programa. Al año siguiente, 1985, se analizaron todos los departamentos y agencias gubernamentales. Una característica de estos primeros Presupuestos de Mujeres es que recogía un listado de los compromisos gubernamentales para con las mujeres y se analizaba el progreso realizado para ponerlos en práctica.

A partir de 1987, estos análisis se comenzarán a denominar declaración del presupuesto de las mujeres (*Women’s Budget Statement*) y se les dará un status más formal, convirtiéndose en un documento muy grueso que tenía una media de 300 páginas hasta 1994. Es decir, se realizaban documentos gruesos y difíciles de leer,

que se emitían el día del debate presupuestario con el resto de los documentos relativos al presupuesto. En ellos se incluía una declaración exhaustiva por parte de cada ministerio y departamento de las implicaciones de sus gastos, y a veces de sus ingresos, para las mujeres y los hombres. Estas declaraciones se preparaban siguiendo un formato estandarizado, similar al utilizado posteriormente en el manual de la Commonwealth/AusAID<sup>140</sup>. Con el tiempo, el Documento del gobierno federal fue haciéndose menos crítico y cada vez se asemejaba más a un ejercicio de autojustificación departamental. Según Sawyer, esto limitaba la autocrítica por parte de los departamentos, tanto de su gestión como de sus previsiones, ya que ellos mismos elaboraban los documentos, y en caso de recortes presupuestarios, éstos no quedaban reflejados en los documentos, sólo se mencionaban los que se mantenían o incorporaban.

La experiencia se fue comunicando y extendiendo al resto de los gobiernos australianos, y así pasó del nivel federal (Gobierno denominado Commonwealth) al nivel territorial y estatal (la Federación está dividida en seis Estados y dos territorios). Todos ellos<sup>141</sup> comenzaron a realizar presupuestos de mujeres, siguiendo métodos no siempre coincidentes. En South Australia y Victoria siguieron una metodología muy similar a la del gobierno federal. En el resto desarrollaron sus propios procesos, aunque todos ellos diferían del realizado por el gobierno federal en que este último evitaba incluir las políticas de igualdad de oportunidades dirigidas a las personas empleadas por la Administración, mientras el resto intentó tenerlas en cuenta.

El presupuesto de las mujeres que presenta una mayor claridad intelectual es el de South Australia, en opinión de Sawyer, debido, entre otros motivos, a la participación de Rhonda Sharp. Estos presupuestos siempre comenzaban con una descripción de los factores relevantes de la situación de las mujeres, teniendo en cuenta de forma específica los datos relativos a las mujeres aborígenes, y haciendo un seguimiento del número de mujeres en los Consejos de Gobierno de los diferentes departamentos y

---

<sup>140</sup> Budlender, Debbie y Rhonda Sharp, con Kerry Allen (1998): *How to do a gender-sensitive budget analysis: Contemporary research and practice*. London: Australian Agency for International Development (AusAID) y Commonwealth Secretariat. 81 pág.

<sup>141</sup> En Australia Occidental y del Sur comenzaron en 1985, en Victoria en 1986, en el Territorio de la Capital australiana en 1989, en New South Wales, en 1990, en Queensland y en Tasmania, 1991 y en el Territorio del Norte en 1993.

órganos de la administración. Esto se contrastaba con las políticas públicas a aplicar en otros ámbitos. Estos ejercicios presupuestarios fueron eliminados en 1993, tras la elección de un gobierno conservador que no los consideró necesarios, puesto que, en su opinión, los logros realmente conseguidos por las mujeres podían tener un coste tan bajo que no merecía la pena hacer un seguimiento financiero de los mismos (Sawer, 2002: 57).

En Victoria, el presupuesto de las mujeres se inició en 1986. Aunque similar en el modelo a las iniciativas tanto federal como de South Australia, en este Estado decidieron no realizar un documento presupuestario formal insertado con el resto de documentos presupuestarios, puesto que consideraron que atraería más la atención si era presentado aparte. Para 1988, la Unidad de Coordinación de la Política de las Mujeres (Women's Policy Coordination Unit, WPCU) ejercía el control editorial del documento, que iba principalmente dirigido a las mujeres de la comunidad y a los ministerios. El formato permitió una comparación más sencilla entre los ministerios y departamentos, así como su mayor utilización por parte de los grupos de mujeres, sindicalistas y fuerzas parlamentarias.

Como en el caso de South Australia, el Presupuesto de Mujeres de Victoria comenzaba por dimensionar la desventaja de las mujeres por medio de unos indicadores. A continuación, la contribución de cada Agencia se dividía en dos apartados: uno que recogía las "asignaciones específicas en beneficio de las mujeres", y otro dedicado a las "asignaciones generales y su impacto sobre las mujeres". La WPCU asesoraba a los departamentos para desarrollar indicadores de ejecución que les permitiera medir los beneficios de sus actividades sobre las mujeres. En ambos Estados, se superó el prototipo del Gobierno Federal, y en el caso de Victoria los Presupuestos de Mujeres sobrevivieron a la elección de un gobierno conservador en 1992. En los siguientes años, el documento continuó mejorando (por ejemplo, incorporó datos gráficos sobre los perfiles de las personas beneficiarias de los programas y de la representación de las mujeres en los órganos de dirección,..). A partir del 1995, sin embargo, se pasa a describir "perfiles de consumidoras", centrando los análisis en las políticas e iniciativas de "particular importancia para las mujeres", aunque los resultados seleccionados se seguían mostrando de forma muy clara.

Por otra parte, desde finales de los 80, Australia había comenzado a moverse hacia los presupuestos por programas, lo que fue considerado, por algunas femócratas como una nueva oportunidad para controlar su sensibilidad y responsabilidad con el género. Sin embargo, para mediados de los 90, los informes de género no habían sido todavía incluidos entre los requerimientos formales establecidos por el *Estimates Committee*.

En general, con el cambio de gobierno a mediados de los años 90, decrece el interés gubernamental para continuar con las iniciativas y algunas de ellas fueron abandonadas. Algunos gobiernos, sin embargo, como el de Nuevo Sur de Gales, continuaron esforzándose para conseguir aumentar la cantidad de las asignaciones presupuestarias destinadas a las mujeres, y realizaban auditorias de género, evaluando más que el presupuesto en su conjunto algunos departamentos o programas.

De todos modos, en diferentes estancias administrativas comenzaron a considerar que los beneficios que reportaba tanto trabajo no compensaba el esfuerzo, especialmente teniendo en cuenta que los presupuestos cambian muy poco de un año para otro en una situación de estabilidad. Además, cambios en la metodología presupuestaria y en el formato del presupuesto hacían que cada vez fuera más difícil analizar el impacto de género de los programas. No obstante, entre los factores más relevantes en la gradual desaparición de estos presupuestos se destacan los cambios en la composición política de los Gobiernos y la disminución de recursos, debidos a recortes en el sector público. En 1994 y 1995, a nivel federal se publicó una versión muy reducida de las declaraciones. En 1996 eliminaron incluso la Unidad de Estadística de las Mujeres en la Oficina de Estadística Australiana y la encuesta de usos del tiempo también perdió relevancia, empezando a ser realizada quinquenalmente. Una vez desaparecida la iniciativa del gobierno federal, el resto de gobiernos le siguieron.

Para 1997, solamente los gobiernos de cuatro Estados continuaban realizando Presupuestos de Mujeres, y dos los abandonaron posteriormente. Lo que impulsó la continuidad de los ejercicios que sobrevivieron fue la existencia de estructuras gubernamentales de género y de representantes políticos estables. Sin embargo, en el

año 2000, Tasmania dejó de publicar la Declaración de Presupuesto de Mujeres, aunque mantuvo una revisión general de los resultados presupuestarios, dejando sólo al Territorio del Norte. En este último caso, no obstante, el informe que se realiza es limitado, reflejando sobre todo las actividades de la Oficina de Políticas de Las Mujeres más que las actividades generales del Gobierno. En el caso del Sur de Australia, el gobierno en el año 2000 a vista de las elecciones estaba planteando volver a retomar esta iniciativa.

Entre las principales características de esta iniciativa en su conjunto, comenzaremos destacando la más mencionada en los estudios realizados sobre la misma, es decir, su carácter interno al gobierno, puesto que siempre ha estado situada dentro de las estructuras gubernamentales. Es decir, fue una iniciativa burocrática más que una estrategia basada en la comunidad. La coordinación fue impulsada por la estructura de mujeres existente en la administración pública, y exigió un trabajo significativo del resto de los ministerios.

Las "femócratas" fueron el real agente impulsor de este PMA, cuyo activo papel tuvo sus ventajas y desventajas. Por una parte, su esfuerzo y dedicación aseguró la realización de estos trabajos y el desarrollo del marco de actuación, ya que eran muy conscientes de que las políticas generales tenían más repercusión en la vida de las mujeres que los gastos específicos dirigidos a ellas, existentes pero muy limitados cuantitativamente. Su preponderancia en el proceso, sin embargo, debilitó la participación de las mujeres de la sociedad civil, aunque en los primeros años (1985 y 1986) el Presupuesto de Mujeres fue distribuido ampliamente entre las organizaciones de mujeres. En consecuencia, hubo muy pocas quejas cuando posteriormente los PMA fueron dejados de lado por el gobierno. Las principales razones, dadas por Sawyer, para que las organizaciones no gubernamentales no se implicaran en los mismos, son principalmente tres: la carencia de análisis interministeriales, su incapacidad para impulsar nuevas propuestas presupuestarias y la premura de tiempo para analizar y hacer propuestas.

En opinión de una de las expertas que participó en esta iniciativa, la motivación política del gobierno australiano para ponerla en marcha fue principalmente dar publicidad a

sus propios “logros” en relación a los temas relacionados con las mujeres. No obstante, no se puede obviar que también influía y reflejaba el creciente poder y enfoque económico del movimiento de mujeres, que en el caso australiano se había implicado directamente en las tareas políticas del gobierno (Sharp et al. 1990:2). No obstante, aunque en un principio lograron introducir algunos cambios en las ayudas fiscales a la infancia, que pasaron a convertirse en una ayuda monetaria a la persona cuidadora directa de las criaturas, cuando la situación económica general australiana atravesó por dificultades en los 90 y los recortes presupuestarios afectaron negativamente a las mujeres, el gobierno no fue receptivo a las quejas que ello provocó por parte de la OSW (Elson, 2006: 242), lo cual reflejó su debilidad en las relaciones de poder intragubernamental.

Uno de los puntos fuertes de esta práctica fue que “sirvió para educar a los burócratas y sensibilizar a los departamentos respecto al impacto de sus políticas sobre las mujeres en la comunidad” (Sawer, 2002: 47). Algunos habían sido muy escépticos al principio, asegurando que sus políticas eran neutrales al género. Por ejemplo, el Departamento de Industria, Tecnología y Comercio, así lo indicó inicialmente en su análisis de las medidas del departamento en relación con la población aborígen. Posteriormente, fueron más conscientes del impacto diferenciado de las políticas de ajuste industrial o del desarrollo dirigidas a la población aborígen en función del género, debido a la diferente participación de las mujeres y los hombres en las diversas ramas productivas, y el distinto tratamiento dado a éstas en los procesos de reconversión (Sharp et al. 1990: 8,10).

En general, los departamentos que más resistencias mostraron al análisis de género fueron los económicos. El Departamento de Hacienda, en un principio también mostró una clara resistencia a incorporar la perspectiva de género en las decisiones macroeconómicas que adoptaba. Su reiterada afirmación sobre su incapacidad para medir el peso y beneficio relativo de sus decisiones en base al género así lo reflejaba, lo cual fue muy criticado por economistas externas al gobierno. Tampoco analizaban el impacto de su presupuesto de forma desagregada. A partir del presupuesto de 1987, sin embargo, la contribución del Departamento de Hacienda a la Declaración

presupuestaria comenzó a mostrar mayor sensibilidad al género, reconociendo que algunas medidas del sistema tributario podían ser contrarias a la igualdad de género.

Existen valoraciones con un fuerte componente autocrítico sobre estas experiencias, que son muy útiles para profundizar en las debilidades y fortalezas de estas iniciativas. Entre ellas, consideramos también relevante las referidas a los documentos realizados, por constituir un mecanismo de información que ofrecía cuentas de la gestión, pero no influía en las políticas a realizar. No obstante, esta crítica es relativizada, ya que se supone que el funcionariado al recoger la documentación sería más consciente de las debilidades encontradas en sus programas, por lo que podría intentar corregirlas en el futuro. Además, en el caso de Nuevo Sur de Gales, se dio un papel formal en el proceso presupuestario a la Unidad de Coordinación de las Mujeres, cuyo trabajo presupuestario se extendía varios meses cada año. Sin embargo, Sawer ve esta práctica más como una forma de encontrar nuevas iniciativas dirigidas a las mujeres que un examen detallado de los efectos de todos estos programas sobre el género.

Con el tiempo, en opinión de algunas autoras, estas iniciativas se convirtieron en una forma de marketing político, útil como instrumento de relaciones públicas respecto a los gastos dirigidos a las mujeres, más que un instrumento analítico. Esta tendencia es considerada como uno de los peligros de una estrategia burocrática (Sawer, 2002:44), aunque valora positivamente su vinculación con el discurso acerca de la transparencia gubernamental.

Se observa, de todos modos, que estas iniciativas han dejado su huella, ya que en algunos apéndices presupuestarios se siguen describiendo los impactos de los presupuestos en algunas áreas relacionadas con el género (Budlender et al. 2002a: 161 y ss). En el caso de Victoria se realizan auditorias de género basadas en la comunidad que han tenido repercusión presupuestaria, y esta práctica existe en diferentes lugares de Australia. El Partido Laborista australiano en las elecciones de 2001 se comprometió a reintroducir estos presupuestos en caso de ganar las elecciones, pero las perdieron (Sawer, 2002: 63). El tiempo dirá qué camino toman estas iniciativas en el futuro.

## B. SUDÁFRICA

En Sudáfrica, los presupuestos con enfoque de género también se denominaron “Presupuestos de Mujeres”, no sólo por basarse en la experiencia australiana, sino porque querían enfatizar la idea del empoderamiento de las mujeres<sup>142</sup> (Budlender et al., 2002a: 117). Budlender considera, sin embargo, que utilizar la palabra “mujeres” fue desafortunado, ya que creó oposición y resistencia que podrían haberse evitado si se hubiera utilizado la palabra “género” (Budlender, 1998:8).

El momento político en el que comenzó a desarrollarse esta iniciativa fue muy apropiado para la misma, ya que tuvo una estrecha vinculación con el fin del apartheid y la introducción de una nueva Constitución que situó la discriminación por raza y género entre los problemas prioritarios a tratar. Además, las mujeres habían participado de forma activa en todas las organizaciones opositoras al gobierno anterior, por lo que los contactos y lazos generados les permitieron a las activistas feministas llegar a un amplio círculo de personas, y a algunas de ellas situarse en puestos clave del nuevo gobierno (Budlender, 1998:13). Asimismo, en el nuevo Parlamento habían sido elegidas más de 100 parlamentarias.

La idea de examinar el presupuesto desde una perspectiva de género fue propuesta en las negociaciones que precedieron a las primeras elecciones democráticas. Oficialmente, fue introducida cuando la parlamentaria Pregs Govender lanzó la propuesta durante el debate presupuestario que siguió a las elecciones de 1994, y se puso en marcha en 1995. En sus inicios se realizó fuera del gobierno, a diferencia de las dos experiencias existentes en ese momento (Australia, la pionera, y Filipinas). Nació como un proyecto de colaboración entre mujeres parlamentarias pertenecientes al Grupo de Política Económica y Género del Comité Parlamentario sobre Finanzas y dos ONGs que realizaban investigaciones orientadas al ámbito político. Una fue CASE (*Community Agency for Social Security*) y la otra IDASA (*Institute for Democracy in South Africa*)<sup>143</sup>. Sus actividades eran complementarias, puesto que una se había

---

<sup>142</sup> En otras experiencias también se utilizaran ambos conceptos. En algunos de forma inconsciente, y en otros, de forma deliberada.

<sup>143</sup> IDASA o *Instituto por una Alternativa Democrática en Sudáfrica* (Institute for a Democratic Alternative in South Africa) se constituyó en 1987. Tras las elecciones de 1994, el principal objetivo de su trabajo se centró en las

centrado en analizar las políticas presupuestarias y la otra tenía experiencia en la investigación relativa a políticas sociales y de género. A esta colaboración se la denominó *Iniciativa de Presupuestos de Mujeres* (IPM) o Women's Budget Initiative (WBI) y, desde un principio, fue considerada como extra-gubernamental, ya que el grupo parlamentario se consideraba representante de la sociedad civil con tareas de control del gobierno. Su perspectiva fue interdisciplinar y tuvo un carácter muy amplio. En un principio, constituyó una ayuda a las parlamentarias sobre las implicaciones de género del presupuesto público, en la realización de su función de control gubernamental de forma más efectiva.

En esta iniciativa, aunque se tienen en cuenta las experiencias previas, especialmente la australiana, también se tomaron como referencia los análisis de los presupuestos desde la perspectiva de la población trabajadora, realizados por las fuerzas sindicales sudafricanas durante el apartheid. Desde un principio, ha existido una clara intención de integrar el análisis de género con el análisis de raza, clase, edad y área geográfica (zona rural, urbana, provincia,..). Por ello, insisten mucho en distinguir los datos relativos a las mujeres blancas y negras, y las que viven en las zonas rurales respecto a las que viven en las zonas previamente "blancas" (Budlender et al., 2002a: 118, 138). La Iniciativa se centró, así, en los temas que afectaban a las personas en situación de mayor desventaja, es decir, aquellas que siendo mujeres eran también de raza negra, rural y pobre. No obstante, en la problemática de la violencia contra las mujeres se hizo una excepción, puesto que ésta no conoce raza, clase ni área geográfica y en Sudáfrica está muy extendida<sup>144</sup>. Tras el seguimiento de la utilización de los recursos destinados a los Planes existentes para hacer frente a la violencia contra las mujeres, se observaron diferencias respecto al uso de los recursos públicos en función del nivel de marginación social de los colectivos a los que pertenecen las mujeres afectadas. No obstante, uno de los mayores obstáculos con los que se encontraron fue la falta de

---

intervenciones estratégicas para crear y contribuir a asentar una cultura democrática en Sudáfrica. La organización pasó entonces a denominarse "Instituto para la Democracia en Sudáfrica", aunque sus siglas se mantuvieron. <http://www.idasa.org.za/>.

<sup>144</sup> Según los cálculos ofrecidos por la ONG sudafricana *Centro para el Estudio de la Violencia y la Reconciliación* "una de cada dos mujeres en Sudáfrica es sujeto de la violencia doméstica a manos de su pareja íntima". Datos ofrecidos por Lisa Vetten y recogidos en el Boletín nº 31 *International Budget Project* (IBP), Enero 2006.

datos desagregados de los programas, así como la indiferencia de algunos funcionarios ante esta problemática (Budlender et al., 2002b: 164).

Fruto del primer año de trabajo en esta Iniciativa, el informe inicial fue elaborado por personas de las ONGs participantes y otras colaboradoras, principalmente académicas, con conocimiento en los diferentes sectores analizados. La Iniciativa se concebía como una combinación de investigación presupuestaria y social, por un lado, y de defensa política a favor de unos presupuestos más equitativos, por otro, ya que una vez realizado el trabajo de investigación PEG por las ONGs, la parte con representación parlamentaria era la encargada de defender la introducción de mejoras en esas políticas. A lo largo del tiempo, en estos trabajos ha habido una participación multidisciplinar (personas de diferentes sectores, disciplinas y procedencia), que se han ido turnando en función de las áreas analizadas, y que ha estado siempre abierta a la participación de un número mayor de personas cada año.

Durante el primer ejercicio, la financiación de la iniciativa externa se realizó a través de los fondos que gestionaba una de las ONGs provenientes de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID) y de la Fundación Ford. En los siguientes años, un conjunto de organizaciones han colaborado en su financiación: la embajada de los Países Bajos, el Secretariado de la Commonwealth, la Fundación Ford, UNIFEM, la Fundación Charles Steward Mott, Oxfam Canada/NOVIB Fondo de Género y Desarrollo, y el proyecto piloto sobre género de la ONG alemana GTZ.

El objeto de análisis de esta Iniciativa se centró en el primer año en seis áreas presupuestarias<sup>145</sup>, en el empleo del sector público y en el área impositiva. Las áreas elegidas fueron extendiéndose en los siguientes años y para finales del tercer año las 26 áreas del presupuesto estatal estaban siendo analizadas. En todas ellas, el trabajo no remunerado ocupaba una parte importante de los documentos presentados. En los siguientes años, el análisis se extendió a los gobiernos locales, a los fondos de los organismos donantes (peso presupuestario inferior al 2%), al ingreso de forma más amplia y a las relaciones intergubernamentales (Budlender, 1998:15).

---

<sup>145</sup> Estas incluían Trabajo, Comercio e Industria, Oficina del Programa de Desarrollo y Reconstrucción, Bienestar, Vivienda y Educación.

El método de análisis seguido en la iniciativa extragubernamental se basó en la experiencia australiana. De este modo, se adoptó inicialmente el marco propuesto por Rhonda Sharp, que fue complementado a nivel departamental con la propuesta de análisis de los 5 pasos, ambas explicadas en el capítulo anterior de esta investigación.

La mayor parte de los análisis realizados a lo largo de los años han hecho referencia a las partidas de gasto, y lograron introducir algunos cambios en políticas concretas (ayudas a la infancia,..). No obstante, desde un principio, se ha sido consciente de la importancia de los ingresos, aunque este apartado se ha incluido de forma gradual. En el primer año, se realizó un análisis de las relaciones de género y la pobreza, vinculándolo con la imposición directa e indirecta. El quinto año se incluyeron los aranceles e impuestos aduaneros. A pesar de que las fuerzas sindicales han mostrado interés en el análisis impositivo, hasta la actualidad las clases sociales más desfavorecidas son las que han prestado mayor atención al apartado de gastos. No así las clases medias y altas, las cuales hacen un seguimiento más estrecho de los temas relacionados con los impuestos.

Una característica de este proceso ha consistido en la necesidad de actuar con premura, para que los análisis llegaran a tiempo del debate presupuestario. Esto ha supuesto una presión que ha tenido tanto ventajas como inconvenientes. Para posibilitar que el análisis de la IPM y la presentación del proyecto presupuestario del siguiente ejercicio fueran debatidos conjuntamente, los análisis IPM se presentaban teniendo en cuenta los datos relativos al presupuesto del año anterior, puesto que las cifras del siguiente ejercicio se hacían públicas simultáneamente a la presentación del proyecto presupuestario. Los problemas que podía suponer analizar el presupuesto que se estaba ejecutando en ese momento fueron menores de los esperados, al ser el presupuesto un documento con pocos cambios anuales, incluso en una época de transformación como la del post-apartheid (Budlender, 1998). Suponemos que la escasez de recursos disponibles junto a la cantidad de partidas previamente comprometidas (especialmente en sueldos y salarios del personal político y funcionario) han resultado un obstáculo en la velocidad de los cambios económicos y

sociales que tanto deseaba la mayoría de la población una vez superado el régimen político dictatorial anterior.

La investigación inicial se publicó en una serie de libros. Por una parte, el informe *The Women's Budget* que recogía el análisis de la selección de presupuestos sectoriales mencionada, el empleo del sector público y la imposición. Pero ante la certeza de que muy poca gente lo leería se publicó una serie denominada *Money matters* que simplificaba y resumía el documento anterior para hacerlo accesible a las personas para quienes el inglés era su segunda lengua (10 años de educación aproximadamente). En 2001 se publicaron resúmenes de algunos capítulos en tres lenguas autóctonas. No obstante, como no se lograba llegar por esos medios a toda la población deseada, decidieron preparar otros materiales para trabajarlos en talleres, en colaboración con una organización educativa de género. Esta documentación constituyó una referencia básica en la difusión de la iniciativa dentro y fuera de Sudáfrica (con algunas adaptaciones, ya que los materiales y talleres estaban preparados basándose en la realidad sudafricana). Así, en el segundo caso, se pusieron en contacto con otros países de la zona como Bostwana, Mozambique, Namibia, Zambia y Zimbabwe, y trabajaron con ellos en talleres, no sin dificultades, limitando finalmente el número de países a los realmente interesados en la iniciativa.

Transcurridos dos años desde el inicio de la experiencia extra-gubernamental, en 1997, se comenzó un ejercicio paralelo por parte del Gobierno, dirigido por el Ministerio de Finanzas y asistido por la Commonwealth, dentro de la experiencia piloto que impulsó esta Organización entre sus Estados miembros (ver capítulo 4). Durante dos años un/a consultor/a trabajó con el Departamento de Finanzas y preparó material relacionado con el género, que fue incorporado en los documentos presupuestarios. En esta experiencia piloto también se incluían otras actividades, como la introducción de temas sobre las relaciones de género en las reuniones, formación en una de las provincias<sup>146</sup> y preparación de una discusión sobre los PEG. Posteriormente, la iniciativa se fue extendiendo a otras provincias, en las que se adoptó también la idea de PEG y se

---

<sup>146</sup> Sudáfrica tiene nueve provincias. El gobierno nacional tiene las competencias relativas a la política económica, en conjunto, aunque las provincias tienen la responsabilidad de prestar los servicios de salud, educación y bienestar, principalmente.

organizaron cursillos de formación y material para las personas encargadas de tomar las decisiones. A partir de 2001, en la provincia de KwaZulu-Natal se ha comenzado a hacer un seguimiento del tratamiento otorgado por los departamentos a los temas de género, para lo que se les envía un cuestionario que deben presentar relleno en el Parlamento cuando defienden su presupuesto. Los resultados hasta ahora, aunque interesantes, han sido escasos (Budlender et al., 2002a: 167).

A pesar de que en 2002, las iniciativas gubernamentales estaban prácticamente aparcadas<sup>147</sup>, ONGs interesadas en la situación de las mujeres siguen ejerciendo un control sobre las prioridades presupuestarias. Por ejemplo, tras la presentación del proyecto presupuestario de 2005 se realiza un informe en el que se cuestionan una serie de medidas que afectan de forma desigual a las mujeres y se plantean una serie de temas sobre los que hacer seguimiento y llevar un control social de los mismos. Este informe ha sido realizado por el *International Budget Project* y recogido por ONGs sudafricanas ([www.genderstats.org.za/economy.shtml](http://www.genderstats.org.za/economy.shtml)), (IBP, 2005).

En suma, la idea de los PEG es bien conocida en el país, y algunas organizaciones sin conexiones previas con la iniciativa han comenzado a realizar sus propios proyectos. La IPM también ha inspirado iniciativas que estudian el impacto del presupuesto gubernamental en determinados grupos sociales, como la infancia y las personas con discapacidad. Así y todo, la IPM argumenta que sólo se les suele dar un tratamiento de “grupos de interés especiales”, sin integrar en su análisis la economía de los cuidados, vacío responsable en gran medida de los presupuestos y políticas no sensibles al género (Budlender et al., 2002a: 140).

La práctica de evaluación presupuestaria se realiza en la actualidad en temas concretos que afectan a las mujeres. Por ejemplo, en 2004, la ONG sudafricana “Centro para el Estudio de la Violencia y la Reconciliación” utilizó el análisis PEG para examinar cómo atendía el sistema judicial la violencia con base de género en

---

<sup>147</sup> Budlender señalaba entre las razones que habían ocasionado la situación de estancamiento, que la mayoría de los agentes que las apoyaban más firmemente dejaron sus funciones en los primeros meses del año 2000. Además, una vez que las estructuras gubernamentales se habían establecido y consolidado parecía haber más dificultades para implicar al Gobierno en actividades nuevas, que algunos consideraban “extras” (Budlender et al., 2002a).

Sudáfrica, 6 años después de que entrara en vigor una Ley que pretendía proteger a las mujeres de la misma. Los resultados del estudio reflejaron que, a pesar de existir legislación en vigor, esta problemática seguía teniendo baja prioridad política y consecuentemente presupuestaria.

Una de las principales lecciones aprendidas tras esta experiencia es que no existen recetas rápidas ni fáciles en estos procesos, y que se debe ser consciente de ello desde un principio. En un primer momento se revelan más las deficiencias que las respuestas, por lo que se recomienda paciencia (en el corto plazo no se van a producir grandes cambios). Junto a la riqueza de la información que provee una iniciativa de PEG, se han encontrado también con la complejidad del proceso puesto en marcha, por lo que es necesario ser conscientes de la necesidad de trabajar duro, perseverar y tener mucha imaginación (Budlender, 1998:14).

Asimismo, se concede mucha importancia al necesario trabajo conjunto dentro y fuera del Gobierno. La colaboración entre las organizaciones no gubernamentales y el Parlamento en su caso, y de éstos con el gobierno ha sido muy importante, ya que no se puede esperar que el Gobierno sea muy crítico con sus propios planes y políticas.

La implicación práctica en el proceso de análisis es muy importante para comprender la relevancia de este tipo de presupuestos y las razones que hacen que sea beneficioso realizarlo. Por ello, en el proceso de formación del personal funcionariado se resalta también esta necesidad de implicarse en los procesos (Budlender, 1998:14; Esim, 2000: 21). La participación de todas las esferas gubernamentales (nacional, provincial y local) es también conveniente, teniendo en cuenta los procesos de descentralización competencial que está teniendo lugar de forma generalizada en todo el mundo.

Finalmente, nos parece de gran interés su esfuerzo por realizar materiales accesibles a una gran parte de la población, así como su esfuerzo de divulgación, que ha llegado incluso a incorporar la lectura obligatoria de los libros de IPM (WBI) en algunas enseñanzas universitarias de Sudáfrica (Budlender et al., 2002b:153).

### 5.3. APROXIMACIÓN AL RESTO DE INICIATIVAS

Con objeto de dar una visión somera del resto de iniciativas comenzadas hasta el año 2006, hemos considerado pertinente clasificarlas en función del continente al que pertenecen, dadas las potenciales similitudes y sinergias que se han creado entre países vecinos.

En la clasificación por continentes no incluiremos a Oceanía y las Islas del Pacífico por dos razones. En primer lugar, porque la experiencia de este continente es fundamentalmente la australiana, y ya la hemos explicado en el apartado anterior. Respecto al Pacífico, por las escasas experiencias desarrolladas y documentadas, aunque se suele incluir en los listados realizados a nivel internacional la experiencia de las **Islas Fiji**, donde se intentó poner en marcha la experiencia piloto de la Commonwealth en el Pacífico. Con este fin, se organizaron sesiones de formación en marzo del 2000. Sin embargo, debido al golpe de Estado que tuvo lugar ese mismo año, la iniciativa fue pospuesta. En la actualidad, existe interés por parte de organizaciones de la sociedad civil de Fiji para comenzar a profundizar en este tema (Budlender et al., 2002a: 164).

En otras islas del Pacífico también se están iniciando algunas experiencias. Así, durante los años 2002-2003, Ronda Sharp dirigió un grupo de trabajo de un proyecto piloto cuyo objetivo era Integrar el Género y la Juventud en la Gestión del Gasto Público en el Pacífico, financiado por el Banco de Desarrollo Asiático, y coordinado por Maryse Dugue. Este proyecto consistía en un presupuesto sensible a la juventud en **Samoa** y un PEG en la **República de las Islas Marshall** durante un ciclo presupuestario<sup>148</sup>.

Como hemos comentado previamente, tampoco incluiremos las experiencias europeas, por ser objeto de análisis del próximo capítulo, por lo que a continuación nos centraremos en las experiencias africanas, americanas y asiáticas.

---

<sup>148</sup> [http://www.unisa.edu.au/Pacificproject/mi\\_diary.html](http://www.unisa.edu.au/Pacificproject/mi_diary.html)

### 5.3.1. LAS EXPERIENCIAS AFRICANAS<sup>149</sup>

En el continente africano, a partir de la experiencia sudafricana, se comenzaron a realizar seminarios en otros países de la zona sur del continente que mostraron interés en la misma. En la actualidad, existen documentadas al menos 14 experiencias, algunas de las cuales están siendo o han sido impulsadas por organismos internacionales, como podremos ver en la página siguiente en la tabla 5.1.

Estas experiencias muestran ciertas diferencias respecto al organismo impulsor, el alcance del análisis o la duración de la iniciativa, aunque también presentan elementos comunes, al estar una mayoría financiadas por organismos internacionales, iniciarse a finales de los 90 o su duración. Algunas no han superado la fase inicial de formación, aunque todas han dado algún paso. En el resumen que realizamos a continuación hemos decidido tener en cuenta sus características más relevantes, partiendo de que la iniciativa haya sido impulsada inicialmente por una agencia de desarrollo extranjera, característica de la mayoría de las iniciativas recogidas (Bostwana, Mauricio, Uganda, Kenya, Senegal, Zambia o Marruecos) o por una organización del país externa al gobierno, como es el caso de Tanzania o Uganda en las que grupos de mujeres han sido el motor de las mismas. En este contexto, tendremos en cuenta la fuente de financiación principal de cada iniciativa, dato que puede resultar relevante para conocer sus perspectivas de continuidad. La mayor parte ha sido financiada por agencias externas, lo cual implica que su duración en el tiempo no está asegurada. En prácticamente ninguna de las iniciativas el motor ha sido el gobierno (excepto en Rwanda), aunque en algunos casos se han implicado posteriormente (como en Tanzania y Sudáfrica) y la mayoría de los análisis se han realizado a nivel estatal. Un tema fundamental tratado en varias de estas iniciativas ha sido la introducción de la perspectiva de género en la planificación existente en la lucha contra la pobreza, problema generalizado y que afecta a un amplio porcentaje de la población africana.

**Tabla 5.1.iniciativas de PEG en el continente africano**

<b>Estado</b>	<b>Nivel administrativo</b>	<b>Organismos impulsores</b>	<b>Año de inicio o duración</b>	<b>Acciones realizadas</b>
<b>BOSTWANA</b>	Estatal	PNUD Ministerio de	1999	Sensibilización, talleres con representantes

<sup>149</sup> Siempre que no se especifique lo contrario, la base documental de este apartado han sido los trabajos de Budlender et al., 2002.

		Género		locales
<b>KENYA</b>	Estatal	CIDA UNIFEM	1997/2000, 2000/2003.	Talleres, Varios ministerios económicos y sociales
<b>MALAWI</b>	Estatal	CIDA	1999-2000	Talleres y formación.
<b>MARRUECOS</b>	Estatal	UNIFEM	2005/06	Anexo al Presupuesto
<b>MAURICIO</b>	Estatal	PNUD	2000	Talleres, 4 ministerios
<b>MOZAMBIQUE</b>	Estatal	Corporación de Desarrollo Suiza	1997/98	Talleres, recogida de estadísticas, análisis en 4 ministerios.
<b>NAMIBIA</b>	Estatal	SIDA	1997	Talleres y 2 ministerios
<b>RUANDA</b>	Estatal	Gobierno Dpto Desarrollo Internacional del RU	1999/2000 3 años	Presupuesto corriente muchas formación
<b>SENEGAL</b>	Estatal	UNIFEM	2005	Plan de Reducción de la Pobreza
<b>SUDAFRICA</b>	Estatal y local	Parlamentarias ONGs	1995-2001	Todo el presupuesto
<b>TANZANIA</b>	Estatal	a)ONGs: TGNP y FemAct B) SIDA	1997-2006	4 ministerios sectoriales
<b>UGANDA</b>	Estatal	FOWODE PNUD DANIDA	1997	5 ministerios
<b>ZAMBIA</b>	Estatal	UNIFEM ONG:CC	1998 2000	Formación Directiva sobre equidad de género
<b>ZIMBABWE</b>	Estatal	Women's Action Group Gender Forum	1999	Educación y salud

Fuente: elaboración propia a partir de la información de Budlender et al., 2002a, e International Budget Group (IBG), enero 2006. CIDA: Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional; SIDA: Agencia Sueca de Cooperación al Desarrollo Internacional.

Casi todas las experiencias explicadas a continuación han utilizado alguna de las tres metodologías descritas en el capítulo anterior, especialmente la australiana y la sudafricana, aunque también se describen análisis que han seguido la propuesta de Elson, ya que una combinación de estas tres propuestas metodológicas han sido incluidas en los manuales utilizados por los organismos internacionales (Commonwealth, PNUD y UNIFEM), lo cual ha repercutido directamente en su utilización.

### ***A. Iniciativas africanas impulsadas por una agencia externa de desarrollo***

#### **BOSTWANA**

Se ha realizado un trabajo de sensibilización por medio de talleres, organizado por la representante del PNUD en Bostwana y el Ministerio de Género en mayo de 1999. El

primer taller estuvo dirigido a personas planificadoras a nivel local, investigadoras/es y representantes políticos/as. En el resto de talleres sobre equidad de género parece que no se incluyó el tema del presupuesto con enfoque de género.

## **KENYA**

La Agencia de Cooperación al Desarrollo Internacional de Canadá (CIDA) financió una iniciativa de tres años a nivel ministerial para integrar el género en las políticas públicas en ministerios clave<sup>150</sup> (1997-200). Algunas ONGs, como el Centro Colaborador para el Género y el Desarrollo y la ONG FIDA-Kenya, así como algunas investigadoras colaboraron desde el principio, y fueron conscientes de la importancia de una amplia participación en este proyecto. La ONG que coordinaba el proyecto invitó a personas de diversos ámbitos a tomar parte en el mismo. Han realizado talleres y analizado varios ministerios económicos y sociales. La experiencia se ha concentrado en el gasto presupuestario a nivel nacional. Tras la primera experiencia decidieron alargarla otros tres años, ya que había también financiación disponible para ello (la Agencia de Ayuda al Desarrollo Sueca (SIDA), y la Embajada de los Países Bajos mostraron su interés en la continuidad de la iniciativa, incluyendo niveles subnacionales).

Mientras el análisis realizado por los Ministerios se concentró más en la política interna (personal, formación, remuneraciones,..), las ONGs (Centro y FIDA-Kenya) se centraron más en los programas de inversión y de gasto de los Ministerios y realizaron documentos de formación y visualización que presentaron en talleres. En 1998, se comenzaron a incorporar en el presupuesto algunos aspectos resaltados por las ONGs, y en el Programa de Lucha contra la Pobreza se consiguió asegurar que una persona experta en temas de género formara parte del grupo responsable del Plan. Las mujeres parlamentarias también han impulsado la iniciativa.

Por otra parte, la Unión Inter-Parlamentaria organizó un Taller regional sobre “Los Parlamentos y el proceso parlamentario incluyendo una perspectiva de género” en Nairobi durante mayo del 2000. Taller organizado en colaboración con UNIFEM y la

---

<sup>150</sup> Los Ministerios analizados fueron los de Agricultura, Salud, Educación, Obras Públicas, Desarrollo Industrial y la Autoridad Local. Se comenzó el trabajo con las personas encargadas de los temas de género en los ministerios, pero la mayor parte del trabajo fue desarrollado por los y las economistas planificadores de los ministerios junto con una persona investigadora que les asesoraba.

Asociación Parlamentaria de la Commonwealth. Las personas participantes provenían de una veintena de países de la Africa Anglófona. Entre ellos, 9 países habían iniciado algún paso en PEG. A continuación, las fuerzas parlamentarias keniatas recibieron un curso de tres días, en el que el género estuvo presente, aunque no fue el tema central exclusivo.

### **MALAWI**

CIDA impulsó una iniciativa PEG en 1999 con intención de potenciar su ejecución dentro del gobierno, pero tras un análisis de la situación, se sugirió que debía salir de la esfera gubernamental y ser más social, implicando a las ONGs locales. El proyecto iba lento a principios del 2000, dada la desconfianza existente entre el gobierno y las ONGs. Aunque el Ministerio de Temas de Género, Juventud y Servicios Comunitarios estaba interesado en la iniciativa, el de Finanzas no mostraba gran interés.

Los problemas de transparencia y de uso responsable de los recursos públicos está siendo un obstáculo para realizar un seguimiento de los presupuestos públicos en Malawi. En 2002, por ejemplo, organizaciones de la sociedad civil junto con un Comité Parlamentario comenzaron a realizar un seguimiento de 12 áreas prioritarias de gasto para el alivio de la pobreza, incluyendo las de Salud, Educación y Agricultura, entre otras, áreas que han recibido grandes sumas de dinero de parte del programa para el alivio de la deuda. Tras un trabajo de campo para comprobar si se estaban realizando las inversiones planeadas, observaron que el presupuesto ejecutado no correspondía con lo inicialmente presupuestado<sup>151</sup>. Por consiguiente, las organizaciones de la sociedad civil junto con la comisión presupuestaria del Parlamento están luchando por una mayor transparencia en la distribución y aplicación del gasto programado para este año en Malawi. Esto demuestra las dificultades encontradas en el camino del seguimiento presupuestario (Lawson, 2002).

### **MARRUECOS**

---

<sup>151</sup> Por ejemplo, a pesar del 221% de aumento del presupuesto para educación y materiales de aprendizaje, (libros de texto, plumas, etc.) 41% de las escuelas visitadas por los grupos de la sociedad civil no habían recibido nada.

Iniciativa impulsada por UNIFEM en su programa de impulso de PEG a nivel internacional durante el periodo 2001-04. Tras estos años de contactos entre el Ministerio de Finanzas y UNIFEM, esta organización lanzó la segunda fase de su programa, que pretendía transformar las asignaciones y procesos presupuestarios e institucionalizar los mecanismos de control del presupuesto desde la perspectiva de género<sup>152</sup>. En este contexto, en el presupuesto estatal de Marruecos del 2006 se ha incluido un anexo que describe el plan del gobierno para responder a las prioridades de equidad de género tanto a nivel nacional como local. El anexo se refiere al impacto del presupuesto en la equidad de género, especifica metas y objetivos, y los contrasta con los objetivos concretos de equidad de género en cuatro ministerios clave en los que pueden existir brechas en función del género. Estos son los ministerios de Finanzas, Educación, Salud, Agricultura y Desarrollo, los cuales han preparado el documento, que incluye la evaluación de sus programas ex post y el análisis de los fondos asignados en sus respectivos presupuestos, tras participar en varios talleres de capacitación práctica organizados por UNIFEM en 2005.

### **MAURICIO**

En febrero del año 2000, el PNUD organizó un taller de formación sobre PEG para Mauricio, las Islas Seychelles, Comoros y Madagascar. La participación fue principalmente gubernamental. A raíz de estas reuniones y con asesoría externa, a lo largo del 2000 se realizaron algunos trabajos sectoriales con cuatro Ministerios - Educación, Seguridad Social, Salud y Agricultura- utilizando el Manual de la Commonwealth. Grupos reducidos de cada Ministerio realizaron borradores sobre este trabajo, aunque en el 2002 todavía no se había publicado ningún informe conjunto.

### **MOZAMBIQUE**

La Corporación de Desarrollo Suiza ha impulsado y financiado talleres de sensibilización y formación, recogida de estadísticas y traducción de material básico, realizado por una ONG local, denominada GEDLIDE. En los talleres participaron miembros del Ministerio de Finanzas, y existía interés por parte de la Oficina del Presupuesto para realizar un análisis PEG. A continuación, se recopilaron estadísticas

---

<sup>152</sup> IBP (2006): boletín enero.

sobre el número de mujeres y hombres trabajando en el sector público y estos datos se incorporaron a la documentación presupuestaria de 1998. Asimismo, se comenzó una iniciativa PEG en cuatro Ministerios: Educación, Agricultura, Salud y Trabajo, cuya información estadística disponible variaba en gran medida entre ellos. Finalmente, el Ministerio de Finanzas mostró un interés muy limitado en la iniciativa, por lo que la ONG Gedlide ha comenzado a trabajar en otros frentes, incluyendo un seminario con parlamentarios/as y con el Ministerio de Salud a nivel nacional y local. En el año 2000, por primera vez, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural asignó ciertas partidas presupuestarias específicas a temas relacionados con el género.

En la actualidad, UNIFEM está interviniendo por medio de su programa<sup>153</sup> (2005-08), para facilitar el diálogo entre las organizaciones de mujeres y el Ministerio de Finanzas, especialmente en el contexto de la revisión de la estrategia actual de reducción de la pobreza. La iniciativa apoya proyectos participativos<sup>154</sup> para construir capacidad e identificar prioridades con objeto de reducir las brechas de género e introducir acciones transformadoras en los procesos y mecanismos presupuestarios, así como el control y seguimiento de los mismos (UNIFEM, 2005).

## **NAMIBIA**

En noviembre de 1997, la Política de Género del Gobierno de Namibia recoge que el género debería ser integrado en todas las políticas, procesos y programas gubernamentales. Esta declaración supuso el inicio de la idea de PEG. SIDA impulsó el proceso con base en su programa de apoyo al Ministerio de Finanzas de Namibia y con la presencia de un consultor/a sueco/a a largo plazo en el Ministerio. Con esta ayuda, el Gobierno ha realizado esfuerzos para integrar el género en determinados Ministerios, ha introducido el concepto de PEG y ha mostrado interés en la formación del personal. Una vez puesto en marcha el análisis, éste se centró en dos Ministerios: Educación y Cultura, y Agricultura, Agua y Desarrollo Rural. Este ejercicio se apoyó fuertemente en la experiencia sudafricana. El proyecto se estancó durante un tiempo

---

<sup>153</sup> Este programa da continuidad al comenzado en 2001.

<sup>154</sup> UNIFEM también pretende por medio de esta iniciativa capitalizar redes de coordinación existentes sobre equidad de género que implican a donantes, el sistema de la ONU, la sociedad civil y organizaciones gubernamentales.

tras la realización de esta primera fase de análisis, aunque a finales del 2000, el Ministerio de Asuntos relacionados con las Mujeres y el Bienestar de la Infancia estaba buscando consultorías para seguir realizando la formación de personas asesoras en los diferentes Ministerios y Departamentos Gubernamentales.

## **RUANDA**

El cambio de gobierno que tuvo lugar tras el genocidio de 1994, con la formación del Gobierno de Unidad Nacional y Reconciliación, ha permitido una evolución positiva en la percepción de género en las políticas gubernamentales. En 1999 se estableció el Ministerio de Género y Mujeres en Desarrollo, para promover la igualdad y equidad de género. Inserto en un plan de reformas, la iniciativa de PEG ha sido iniciada dentro del Gobierno, dirigida por el Ministerio de Género en estrecha colaboración con el Ministerio de Finanzas y Planificación Económica. Esta iniciativa es financiada en su totalidad por el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido.

El análisis del PEG ha analizado el presupuesto corriente del gobierno (recurrent budget), y dentro de éste las partidas con mayor gasto. Utiliza un enfoque participativo y gradual, que implica al Ministerio de Finanzas y al resto de Ministerios en los que se ha desarrollado la experiencia piloto. Su duración inicial era de 3 años, comenzando gradualmente con unos Ministerios y ampliándose a todos ellos, a lo largo del periodo elegido. Han sido necesarios muchos talleres y cursos de formación, tanto con las personas de los Ministerios, de las provincias y distritos (el proceso de descentralización está en marcha) como con las ONGs. Ha contado con el apoyo del Primer Ministro y como asesoras han participado Debbie Budlender y Ngone Diop-Tine.

Hasta ahora los principales puntos fuertes del ejercicio han sido la existencia de voluntad política para realizarlo, la conciencia de género del personal de los Ministerios (en general, poca resistencia), la fuerte implicación por parte del Ministerio de Género y la coexistencia de otras reformas, lo que ha creado sinergias y una fuerte colaboración entre los Ministerios de Género y de Finanzas.

Las principales debilidades mencionadas han sido tanto el acceso limitado a personas expertas, que ha hecho necesaria una ayuda regular sobre los temas de

transversalidad de género, como el carácter rotativo y cambiante del personal, que ha supuesto también un riesgo para el sostenimiento de la iniciativa.

En 2002, estaban haciendo un esfuerzo para recoger más datos de forma desagregada por sexo y poder preparar los presupuestos de 2003 teniendo en cuenta esta perspectiva.

## **SENEGAL**

La iniciativa es bastante reciente, ya que comenzó en 2005, en la segunda fase del proyecto impulsado por UNIFEM para poner en marcha iniciativas PEG a nivel internacional. Esta experiencia se sitúa dentro de la Unidad de Control de la Estrategia de Reducción de la Pobreza del Ministerio de Finanzas. Pretende también facilitar la colaboración entre el Ministerio de la Familia y la Solidaridad Nacional y el Ministerio de Finanzas para asegurar una coherencia entre el presupuesto y aquellos planes y áreas prioritarias desde la perspectiva de género (especialmente los planes vinculados con la reducción de la pobreza y el Plan Nacional para el Avance de las Mujeres). Este programa colabora con otro de construcción de capacidad sobre PEG impulsado por el Banco Mundial (UNIFEM, 2005).

## **B. Iniciativas africanas impulsadas por ONGs locales**

### **TANZANIA**

Experiencia iniciada por la ONG *Tanzanian Gender Networking Programme* (TGNP<sup>155</sup>) y reforzada por la coalición de ONGs a la que pertenece, denominada *Feminist*

---

<sup>155</sup> La ONG TGNP, principal promotora de la iniciativa por parte de la sociedad civil, se creó en 1993 con el compromiso principal de facilitar el proceso de equidad de género, el empoderamiento de las mujeres en los diferentes niveles de la sociedad y la transformación social (TGNP, 1999:v).

*Activism Coalition*<sup>156</sup> (FemAct). Se han basado en la experiencia de Australia y Sudáfrica. El trabajo comenzó en 1997 con un taller formado por personas aliadas de ambas ONGs, así como por unas pocas activistas de género del Gobierno. En los siguientes dos años y medio, la investigación se centró en cuatro Ministerios nacionales: la Comisión de Planificación, el Ministerio de Finanzas, el de Educación y el de Salud. Posteriormente, se extendió a algunos distritos. Su objetivo principal ha consistido en el análisis de los impactos negativos del presupuesto en las mujeres y niñas, así como en otros grupos marginados, como los hombres pobres, la juventud y las personas ancianas (TGNP, 1999: v). El método utilizado ha consistido en agrupar en cada sector a una persona oficial del gobierno con un/a investigador/a no gubernamental, con objeto de crear alianzas e implicar directamente a las personas responsables de cada departamento.

El material producido se ha distribuido con el nombre *Budgeting with a gender focus*, del que se han elaborado versiones resumidas de fácil lectura. Su primera edición se publicó en 1999, y comprendía el resumen de las conclusiones iniciales de sus análisis, entre las que se hacía hincapié en la importancia de los PEG en la visualización de las disparidades existentes y en su potencial corrección.

Un año después de que comenzara la experiencia promovida por la sociedad civil, SIDA comenzó a financiar un ejercicio paralelo en el Ministerio de Finanzas. En el 2000, SIDA y el gobierno consideraron adecuado que TGNP realizara las funciones de consultoría del Ministerio respecto a los PEG. Se eligieron seis Ministerios piloto, algunos de los cuales coincidían con los que TGNP había previamente analizado. Se organizaron talleres de formación destinados a las personas responsables del presupuesto, las cuales cada vez demandaban más instrumentos, por lo que se hizo un manual. Asimismo, se realizó un seguimiento cercano del Marco de Gasto a Medio Plazo (MGMP), recientemente introducido.

---

<sup>156</sup> TGNP forma parte, junto a otras 40 organizaciones de activistas a nivel estatal, de la Coalición Feminista Activista "Feminist Activist Coalition", red de grupos de base y redes de género a nivel de distritos.

Posteriormente, se contrató a una consultoría británica para realizar un programa de gestión de las reformas financieras públicas, con duración de 3 años, que abarcaría todas las instituciones públicas implicadas en la gestión financiera, no sólo presupuestaria. TGNP ha colaborado en estas tareas y ha analizado la revisión del gasto público y el Documento de Estrategia de Reducción de la Pobreza (PRSP).

A principios del siglo XXI, la iniciativa tanzana era considerada una de las más activas a nivel internacional, y abarcaba tanto al gobierno como a la sociedad civil. El relativo éxito de esta iniciativa puede ser explicado en parte, de acuerdo con Budlender, por la postura defendida por TGNP de construir alianzas desde un principio. Han logrado superar la desconfianza existente previamente entre ambas instituciones y especialmente con el Ministerio de Finanzas. Esto, sin embargo, ha levantado críticas de excesiva cercanía y posible subordinación a las directrices gubernamentales. De todos modos, la aparente habilidad de TGNP para mantener su independencia está ayudando a superar esas críticas.

Por ejemplo, el análisis de TGNP del presupuesto de 2003-04 indica que éste ni favorecía a los colectivos pobres, ni era sensible al género, ya que sus principales estrategias e indicadores no conducían de manera sustancial a aumentar el ingreso de la mayoría de las personas pobres y, en lugar de ello, daban lugar a inequidades más profundas en la distribución del ingreso. En el siguiente presupuesto, el de 2005-06, TGNP cuestiona los modestos esfuerzos realizados por el Gobierno para dar cobertura y responder a las necesidades de la mayoría de las mujeres y hombres pobres en los ámbitos relacionados con los impuestos, empleo, vivienda, agricultura, educación, agua, salud y SIDA. Se observa que esta ONG sigue realizando tareas de control y propuestas de actuación alternativas (IBP, 2006: 10).

Uno de los problemas más destacados en esta iniciativa es la debilidad del proceso presupuestario. La Oficina Presupuestaria está impulsando el Marco de Gasto a Medio Plazo, que es un ejercicio extremadamente detallado. Sin embargo, el funcionariado del presupuesto es bastante escéptico respecto a este instrumento, debido a que el proceso presupuestario es un sistema basado en la liquidez (*Cash system*). Esto hace que la mayor parte de los Ministerios obtenga menos recursos de los que han

presupuestado, ya que se les asigna mensualmente una partida en función de lo que se ha ingresado. Además, existe la percepción de que este Marco de Gasto puede ser una moda pasajera impuesta por los donantes y los consultores.

En esta iniciativa se reconoce que la equidad no está relacionada exclusivamente con las mujeres, sino que el objetivo de la misma se centra en “una estrategia de desarrollo más orientada hacia la gente y una asignación equitativa de recursos”. Los materiales y el enfoque hablan repetidamente acerca de “las mujeres y los hombres pobres”.

Respecto a su financiación, ésta ha contado con varios entes financiadores. La iniciativa inicial de TGNP fue financiada por la Embajada de los Países Bajos y la mayor parte de los trabajos del Gobierno han sido financiados por SIDA. En la actualidad, TGNP cobra por la mayoría de las intervenciones relacionadas con el Gobierno.

## UGANDA

La principal promotora de la iniciativa PEG ha sido la ONG Foro de Uganda para las Mujeres en Democracia (*Forum for Women in Democracy*, FOWODE<sup>157</sup>), cuyo objetivo inicial era aumentar la conciencia social sobre el tema de las relaciones de género y la capacidad analítica de las mujeres parlamentarias y de la sociedad civil en torno a las políticas públicas desde una perspectiva de género. En FOWODE participan mujeres parlamentarias, por lo que está fuertemente vinculada con los grupos de interés especial existentes en el Parlamento -agrupan a aquellas personas que ocupan los asientos reservados para las mujeres, para personas con discapacidad, jóvenes y trabajadores/as-, así como con mujeres que ocupan asientos “libres”.

La iniciativa comenzó en 1997 con sesiones del *Caucus* de las mujeres parlamentarias para analizar su primer año de legislatura. Fowode ya había realizado actividades en el área de género y macroeconomía (seminarios, talleres,..). En ese momento, el proceso gubernamental estaba experimentando cambios, y se estaba haciendo un esfuerzo por aumentar la participación social y la transparencia en su trabajo. Las investigaciones

---

<sup>157</sup> FOWODE es miembro activo del Foro Nacional de ONGs, la red “Uganda Debt Network” y la red “Uganda Women’s Network”.

realizadas a nivel nacional han consistido en dos rondas de trabajo. Además, se ha comenzado a trabajar en dos distritos.

Las áreas de investigación han sido las de Educación, Salud, Agricultura y los Ministerios de Finanzas y Planificación Económica. Existe una amplia aceptación social de la necesidad de centrarse en medidas para aliviar la pobreza. Asimismo, se han hecho algunos estudios sobre la asignación de recursos a nivel institucional y familiar relacionados con la agricultura y el medio ambiente. Tanto en el caso de Uganda como en el de Tanzania, han existido vínculos entre los PEG y los procesos de iniciativas de los países pobres altamente endeudados (HIPC), por lo que se han analizado los vínculos existentes entre la deuda, la pobreza y el género (Budlender et al., 2002a: 121).

La colaboración entre personas investigadoras de la universidad y el personal del gobierno ha ayudado a establecer una nueva relación entre activistas y Gobierno, superando anteriores suspicacias. Se ha publicado un primer informe *Sharing the National Cake*, que está siendo utilizado por las ONGs para extender las ideas analizadas. A lo largo del tiempo, la iniciativa se ha llevado a cabo contando con muchos grupos y representantes políticos, y en los grupos de trabajo sectoriales han participado representantes de la sociedad civil.

A pesar de que existen iniciativas para aumentar la capacidad de decisión del Parlamento, un problema con el que se encuentran las organizaciones participantes en este proceso se debe a que las estimaciones de gasto y las recomendaciones políticas todavía deben ser aprobadas por el Banco Mundial y el FMI antes de ser presentadas en el Gobierno y el Parlamento.

Respecto al origen de los fondos que han sufragado estas iniciativas, se han encontrado dificultades para financiar el proyecto, a pesar de su fuerza y el ambiente receptivo. Parte del trabajo inicial fue financiado por PNUD y el trabajo de distrito ha sido financiado por la Agencia de Desarrollo Internacional del Gobierno Danés (DANIDA).

## ZAMBIA

En Zambia, la iniciativa ha sido impulsada tanto por una organización internacional como por una ONG interna. Por una parte, en el contexto del taller organizado por UNIFEM sobre PEG a finales de 1998, se incluyó en el marco de la política macroeconómica del Gobierno una directiva sobre la equidad de género en el desarrollo y en el alivio de la pobreza. Además, se desarrollaron cursos de formación para mujeres parlamentarias y planificadores/as en Ministerios sectoriales, así como otros talleres para ir despertando la conciencia sobre la relevancia de esta problemática.

Fuera del gobierno, la ONG *Coordinating Comité* (CC) organizó un taller para analizar la posibilidad de incluir una iniciativa PEG en el presupuesto del año 2000. En 2001, la Embajada de los Países Bajos se comprometió a impulsar la iniciativa que había comenzado con el análisis del sector de la salud.

## ZIMBABWE

Un grupo de personas investigadoras de Zimbabwe obtuvo financiación dentro de la iniciativa “Género y Reforma Económica en Africa” (GERA) para llevar a cabo un análisis PEG. A mediados de 1999, el grupo había realizado el trabajo de campo inicial por medio de una evaluación desde el punto de vista de las personas beneficiarias de las políticas presupuestarias en las comunidades urbanas y rurales. El grupo estaba también interesado en la transferencia “invisible” de costes impuestos por cambios en las políticas de educación y salud. En esta actividad estuvo trabajando activamente el *Women’s Action Group*. Este grupo junto con el *Gender Forum*<sup>158</sup> han comenzado a trabajar en el análisis de PEG del presupuesto de 2001 y del 2002 (Budlender et al., 2002a: 145).

A raíz de estas experiencias, en los últimos años, el Zimbabwe Women’s Resource Centre Network (ZWRCN) está siendo invitada a asesorar a los comités

---

<sup>158</sup> *Gender Forum* tuvo su inicio en un Grupo de Trabajo sobre Género de Naciones Unidas y provee la oportunidad a personas individuales y representantes de ONGs, gobierno, agencias de la ONU y otros donantes que estén trabajando en género y desarrollo a discutir los temas de actualidad y compartir experiencias

interparlamentarios sobre las claves para integrar el análisis PEG en los ministerios clave (Budlender, 2005:25).

### **5.3.2. LAS EXPERIENCIAS AMERICANAS**

En el continente americano son notorias las diferencias en la evolución histórica y cultural entre el Norte y el Sur a lo largo de los últimos siglos, las cuales han condicionado la realidad política y social actual. Esta diversidad ha repercutido de forma directa en el desarrollo del Estado y su relación con la sociedad civil, y también en las iniciativas PEG que estamos analizando en estas páginas. Por ello, hemos decidido hacer una subclasificación entre ambos hemisferios, para agrupar las experiencias de la forma más homogénea posible dentro del marco geográfico básico de análisis. Además, en América, las experiencias documentadas se sitúan especialmente en el centro y sur del Continente, aunque la pionera se sitúe en el Norte, en Canadá, impulsada inicialmente por la sociedad civil.

#### ***A.Norte de América***

##### **CANADA**

El Gobierno canadiense se ha implicado tímidamente, por el momento, en una iniciativa PEG, aunque a principios de los 90, el *Status of Women Canada*<sup>159</sup> (SWC) identificó las ayudas a la infancia como un tema de género. Asimismo, el Ministro de Finanzas canadiense incluyó en su alocución de presentación del presupuesto del 2004 una revisión de aquellos programas que tenían, en opinión del gobierno, un impacto diferenciado para las mujeres<sup>160</sup>. Además, posteriormente ha declarado que se iba a realizar una iniciativa PEG dentro del Gobierno Federal, a pesar de que ésta no se ha puesto todavía en práctica (Bakker, 2006:1).

---

<sup>159</sup> El *Status of Women Canada* se creó en 1976 como Departamento propio del Gobierno Federal dentro del Ministerio Responsable del Status de las Mujeres, tras el establecimiento del Plan de Acción Mundial del Año Internacional de las Mujeres de la ONU. Desde un principio, tuvo asignadas amplias funciones que incluían el análisis del impacto de las políticas, programas y legislación canadiense sobre las mujeres, la recomendación de cambios así como de iniciativas políticas para avanzar en la igualdad de las mujeres (Gelles-Schwartz, 1995: 47).

<sup>160</sup> Ver "Budget 2004: Condition Féminine Canada: Revue en fonction de l'égalité des sexes".

A nivel de la sociedad civil, la organización pionera en reivindicar unos presupuestos públicos que dieran prioridad a las necesidades sociales y de las mujeres en vez de a las armas y a la guerra fue la rama canadiense de *Women's International League for Peace and Freedom (WILPF)*, en la celebración del 75º aniversario de la Liga en 1993. La publicación que realizaron se basó en cinco principios vinculados directamente con la guerra, el gasto militar y el Departamento de Defensa.

A partir de 1995, se ha desarrollado una iniciativa cuyo propósito ha sido la confección anual de un Presupuesto Federal Alternativo (AFB), que ha logrado repercusión internacional. Estos ejercicios presupuestarios alternativos han sido impulsados y realizados por el Centro Canadiense a Favor de Políticas y Opciones Alternativas (*Canadian Centre for Alternative Policies and Choices* (sic) (*CCPA*<sup>161</sup>), instituto de investigación creado en 1980 a favor de la justicia económica y social, con base en Winnipeg (Provincia de Manitoba). En el año 1998, en su estudio anual del presupuesto federal, su propuesta alternativa incluyó una revisión analítica y práctica de cómo se podía incorporar el género en el presupuesto, ya que uno de los ocho principios básico de AFB es la "igualdad económica entre hombres y mujeres". A pesar de que en un principio la idea había consistido en realizar un tratamiento de género de forma transversal y, por lo tanto, no deseaban realizar una discusión separada sobre las relaciones de género, ese año se consideró conveniente incorporarla. Línea de trabajo que siguió profundizándose en los siguientes años, pues en 2001 se analizaron por primera vez de forma específica temas y propuestas relacionadas con el género. También se han realizado esfuerzos para que más mujeres participen en el proyecto. En el AFB de 2006, uno de los informes técnicos que lo acompañan ha sido realizado por la experta en temas de PEG, Isabella Bakker, en el que defiende la necesidad de que el Gobierno canadiense se implique en las iniciativas PEG y las desarrolle (Bakker, 2006).

---

<sup>161</sup> <http://www.policyalternatives.ca/>

Desde 2005 y dentro de una planificación bianual, una organización de la comunidad de Manitoba denominada UNPAC<sup>162</sup> está impulsando la realización de un PEG provincial. En 2006, han logrado la publicación del *Presupuesto Alternativo de la Provincia de Manitoba*, realizado conjuntamente con el CCPA, partiendo de la perspectiva de género y analizando un gran número de políticas desde este prisma, lo que le da un carácter PEG muy interesante. Para avanzar en la consecución del objetivo de la transversalización del género en las políticas públicas, están formando, difundiendo y persuadiendo a la administración para que cumpla los compromisos firmados en Beijing en 1995. También está trabajando directamente con las mujeres, impulsándolas a expresar sus opiniones y a que demanden cambios en las prioridades presupuestarias, para que éstas respondan a las necesidades de la población más necesitada, donde se encuentran muchas mujeres.

### **ESTADOS UNIDOS DE AMERICA**

Es uno de los pocos Estados en el mundo que no ha ratificado la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Mujeres (CEDAW), aunque algunos de sus Estados, distritos y ciudades llevan tiempo demandándolo. En San Francisco, por ejemplo, se han incorporado sus principios en una ordenanza y para aplicarla se ha comenzado por un análisis de impacto de género de dos Departamentos de la ciudad respecto a su asignación presupuestaria, los servicios ofrecidos y sus prácticas de empleo. Estos Departamentos fueron el de Obras Públicas y el Departamento encargado del seguimiento de la juventud en libertad condicional (Juvenile Probation Department). La Comisión encargada del análisis trabajó con la consultora *Strategic Analysis for Gender Equity* y realizó su primer informe a lo largo del 2000. A partir de ahí han analizado otros Departamentos de la ciudad.

Desde la sociedad civil, *La Liga Internacional de las Mujeres por la Paz y la Libertad (WILPF)* de los EEUU también ha realizado una serie de campañas denunciando la

---

<sup>162</sup> UNPAC (United Nations Platform for Action Committee Manitoba) es el Comité de Acción a favor de la Plataforma de Acción de Naciones Unidas de Manitoba. Se formó en 1995 tras la Conferencia Internacional de Naciones Unidas sobre las Mujeres celebrada en Beijing. Está comprometida con los ideales de igualdad, desarrollo y paz, tal como está articulado en la Plataforma de Beijing, y trabaja tanto local como globalmente para que los compromisos firmados en Beijing se materialicen, haciendo un llamamiento especial al Gobierno de Manitoba. Su actividad se ha concentrado en los últimos cinco años en el área de las Mujeres y la Economía por considerarla fundamental (DeGroot, 2005).

utilización militarista de cantidades exorbitantes de recursos públicos, mientras las necesidades sociales con incidencia directa en la vida cotidiana de un gran número de mujeres seguían sin ser cubiertas. Dieron comienzo a sus actuaciones en este terreno en la década de los 80, tras la presentación gubernamental realizada por el Director del Presupuesto del gobierno conservador de Reagan de un fuerte recorte en los gastos sociales, sin previo aviso o debate. A partir de ahí participaron en coaliciones nacionales demandando nuevas prioridades gubernamentales, y organizaron cursos de formación sobre el presupuesto federal dirigidos a mujeres. Posteriormente, publicaron un Presupuesto de las Mujeres (*Women's Budget*) que constituyó una propuesta de recorte del 50% del gasto militar para poder invertir esos recursos en programas sociales. Tras la Conferencia de Beijing también organizaron un Proyecto de Presupuesto de Mujeres en el que reunieron a feministas y economistas para analizar el presupuesto y las políticas económicas y trabajar a favor de una alternativa (Midgley, 2005: xviii). La publicación del libro *Women and the US Budget* por parte de la directora de *La Liga*, Jane Midgley, en 2005, es un nuevo llamamiento para seguir trabajando en este sentido desde la sociedad civil. Escrito con carácter divulgativo y como material formativo, explica los vínculos existentes entre el presupuesto federal y las condiciones de vida de las mujeres. Las campañas de esta asociación continúan en la actualidad ([www.wilpf.org](http://www.wilpf.org)).

## MEXICO

En el año 2000, *Equidad* (organización feminista que opera a nivel estatal y que pertenece al Foro Nacional de Mujeres y Políticas de Población, *Foro*) y el Centro de Análisis e Investigación *Fundar* (defensor del papel a jugar por el presupuesto como un medio para impulsar la democratización) unieron sus esfuerzos en un proyecto conjunto sobre el análisis de presupuestos sensibles al género. Esta estrategia contaba con tres objetivos principales. Fortalecer la participación de las mujeres en la elaboración de los presupuestos públicos, incrementar la sensibilidad respecto a la equidad de género del personal del sector público y la visibilización de la economía no remunerada.

Con objeto de incrementar la participación política de las mujeres, han puesto en marcha un programa de consolidación de redes de mujeres líderes que incidan

políticamente a favor de una distribución equitativa de los recursos públicos entre hombres y mujeres, a través del proyecto *Fortaleciendo la incidencia de mujeres líderes en presupuestos públicos desde el enfoque de género*, llevado adelante por ambos grupos.

Con este fin, comenzaron organizando seminarios y talleres de formación financiados principalmente por la Fundación Ford, UNIFEM y PNUD. El primer análisis se centró en la estrategia del Gobierno mexicano para erradicar la pobreza por medio de un programa de extensión de la salud básica y otro de educación, salud y alimentación. La iniciativa se ha centrado en los sectores más pobres y marginados de la sociedad mexicana. El cambio de gobierno en el año 2000 ayudó a impulsar estas iniciativas, puesto que mostró su apoyo a las mismas, principalmente el Departamento de Salud, donde se habían centrado los estudios.

La *Comisión Nacional de Mujeres*, por su parte, está coordinando actividades para aumentar la conciencia del personal funcionario de la Administración en su función presupuestaria. Además, está impulsando la visibilización de la economía no remunerada a través del desarrollo de cuentas satélites, con objeto de que sean posteriormente incorporadas a las cuentas nacionales, base para la preparación del presupuesto. En el camino han encontrado muchas oportunidades e importantes retos a superar (falta de información desagregada por género, falta de formación del personal responsable del presupuesto,..), que están intentando superar. Esta iniciativa transita actualmente desde el análisis de los presupuestos sensibles al género hacia la elaboración de los presupuestos incorporando dicha dimensión.

En la tabla 5.2 se recoge un esquema de las iniciativas impulsadas en México, tanto a nivel federal como estatal y local, entre las que destaca la formación, capacitación y el impulso dado por la organización alemana GTZ a algunas iniciativas estatales y municipales.

**Tabla 5.2. Iniciativas desarrolladas en México**

NIVEL ADMINISTRATIVO	ORGANISMO IMPULSOR	ORGANISMO INTERNACIONAL	ACTIVIDADES REALIZADAS
Nacional Estatal	Equidad de Género Fundar	UNIFEM PNUD Fundación Ford	Capacitación, análisis presupuestario y gestión política en materia de presupuestos de género a nivel nacional y estatal
Nacional Estatal	Instituto Nacional de Mujeres e Institutos Estatales de Mujer		Análisis presupuestario desde una perspectiva de género al nivel nacional y estatal y impulso para la incorporación de un enfoque de género en presupuestos públicos
Estatal	Asamblea Legislativa del Distrito Federal FLACSO México	GTZ	Proyecto "Política Fiscal Pro-Equidad de Género en América Latina y el Caribe": Diplomado "Políticas Presupuestarias Pro-Equidad de Género" para los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal
Municipal	GTZ	GTZ	Proyecto "Política Fiscal Pro-Equidad de Género en América Latina y el Caribe": Presupuesto municipal participativo con perspectiva de género
Nacional Municipal	Modemmujer	.	Capacitación y asesoría de mujeres de la sociedad civil a través del Internet en materia de presupuesto y ley de transparencia

Fuente: <http://www.presupuestoygenero.net/s28/paginas/iniciativas.htm>

En algunos Estados Mexicanos también se han empezado a hacer estudios de programas relacionados con la salud y la pobreza con perspectiva de género, así como labores de formación (en Chiapas, Oaxaca). Como resultado, los Ministerios de Salud, Educación, Trabajo, Gobierno, Desarrollo Social y Agricultura han firmado un convenio en este sentido, y el reto actual es profundizar en estas prácticas (Hofbauer, 2002: 84; Budlender et al., 2002a: 148).

A pesar de estos proyectos, iniciativas e intenciones, el camino de la incorporación del enfoque de género en los presupuestos y políticas públicas mexicanas se va haciendo lentamente, ya que si observamos, por ejemplo, el debate presupuestario federal de 2006, y a pesar de la lucha de las legisladoras por obtener más fondos para las mujeres en los programas de gasto, la suma para este fin no llegó al 1% del monto total. Daniela Díaz Echeverría, investigadora de Fundar, reconoce que en México "no ha habido presupuestos con perspectiva de género; lo que ha habido es etiquetación del gasto" (en [www.dial-infos.org](http://www.dial-infos.org)). Lo positivo de haber etiquetado el gasto, de todos modos, es que ahora conocen cuales son los programas dirigidos explícitamente a las mujeres y sus cambios en el tiempo, son más conscientes del impacto del conjunto del

presupuesto en las condiciones de vida de las mujeres, y tienen más argumentos para reivindicar fondos para programas que beneficien a las mujeres<sup>163</sup>.

### **B. El Caribe, América Central y del Sur<sup>164</sup>**

Un gran número de los análisis de PEG iniciados en América Latina y el Caribe han sido impulsados por el dinamismo de algunas Organizaciones Internacionales en esta materia. En primer lugar, se realizaron algunas experiencias en el contexto de la iniciativa piloto de la Commonwealth de mediados de los 90 (como la de Barbados). A partir del 2000, será UNIFEM, en el marco de su programa regional sobre derechos económicos y sociales *DESafíos*, quien ha impulsado una serie de iniciativas. Este programa tiene entre sus objetivos prioritarios promover el incremento de la participación activa e informada de las mujeres en la asignación de recursos públicos, impulsando la rendición de cuentas de los gobiernos nacionales, regionales y locales. Entre estas experiencias destacan las de Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, México, Uruguay y Perú. En general, todas ellas se encuentran en fases experimentales a mediados de la primera década del siglo XXI y arrojan lecciones de enorme riqueza (Andia y Beltrán, 2005: 38).

Antes de pasar a describir las experiencias nacionales, nos gustaría mencionar la experiencia de la región andina, impulsada por UNIFEM-Región Andina dentro del programa *DESafíos* mencionado. En ella se han realizado análisis tanto en Bolivia, Ecuador como en Perú. Las experiencias han estado fuertemente influidas por el contexto político e institucional que vive la región (procesos de descentralización administrativa de los Estados, mecanismos de participación ciudadana para fortalecer la democracia y la trayectoria ascendente de los movimientos de mujeres en la región) (Andia y Beltrán, 2005). En los tres Estados las iniciativas se han centrado en los gobiernos locales. En Bolivia han analizado también los presupuestos a nivel nacional.

---

<sup>163</sup> "México -para mujeres, ni el 1% del presupuesto federal 2006" (Guadalupe Vallejo Mora-Cimacnoticias). 30 Noviembre 2005. [http://www.dial-infos.org/alterinfos/article.php3?id\\_article=116](http://www.dial-infos.org/alterinfos/article.php3?id_article=116).

<sup>164</sup> Una gran parte de los datos recogidos en estas páginas los hemos tomado de Budlender, 2002a, Pérez, Lucía y María Concepción Martínez, 2004; Valdés, Alejandra y Elizabeth Guerrero, 2001; Vargas, Virginia (2000), cuando no se menciona explícitamente la fuente.

El proceso a nivel regional se inició con un seminario latinoamericano de formación en el uso de las herramientas metodológicas desarrolladas por Budlender y Sharp (1998) para realizar este tipo de análisis, es decir, las herramientas utilizadas en la mayor parte de las experiencias comentadas hasta ahora a nivel internacional y explicadas en el capítulo anterior. Una vez comenzado, el proceso se ha ajustado a la realidad local, lo que ha permitido crear nuevas herramientas adaptadas al contexto presupuestario de estos Estados. Andia y Beltrán (2005) describen de forma muy clara su propuesta metodológica.

Además, en esta sección hemos contado con la información que provee la página web sobre presupuestos públicos y género en América Latina y el Caribe, fruto de la cooperación entre *Cooperación Técnica Alemana* (GTZ), el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) en el proyecto conjunto *Política Fiscal Pro-Equidad de Género*. Esta página es una plataforma de gestión e intercambio de conocimiento, documentada y actualizada en castellano, que nos ha ayudado a completar la información sobre experiencias desarrolladas en la región que habíamos conseguido por otras fuentes.

También recogemos a continuación, en la tabla 5.3, las iniciativas desarrolladas y principales temas tratados, dada la imposibilidad de recoger en estas páginas algo más allá de un somero resumen de las mismas ([www.presupuestoygenero.net](http://www.presupuestoygenero.net)). En el resumen realizado a continuación no hemos incluido todas las iniciativas recogidas en la tabla por falta de información sobre las mismas, o por estar en una fase tan incipiente que todavía no ha comenzado realmente a realizar actividades (al menos que tengamos constancia de ellas).

**Tabla 5. 3. Iniciativas iniciadas en América Latina y el Caribe por países**

PAIS (año*)	NIVEL	ORGANIZACIONES PROMOTORAS	ORG. INTERNAC	ACTIVIDADES REALIZADAS
ARGENTINA	Municipal	Area de la Mujer de la Secretaría de Promoción Social	.	Presupuesto Participativo y Ciudadanía de las Mujeres en la Municipalidad de Rosario
BARBADOS (1999)	Nacional	Secretariado de la Mancomunidad Británica	.	Análisis de los presupuestos de varios ministerios

<b>BELICE</b> (2001)	Nacional	Oficina Nacional de la Mujer	UNIFEM	Análisis sectorial del presupuesto nacional y capacitación de ONGs, investigador@s locales y funcionariado de gobierno
<b>BOLIVIA</b> (1997)	Municipal	Instituto de Formación Femenina Integral (IFFI)	UNIFEM	Investigación sobre los presupuestos sensibles al género a nivel municipal
	Nacional Municipal	Consultora Martha Gutierrez, y Coordinadora de la Mujer	UNIFEM CEPAL	Análisis del presupuesto nacional y del Municipio del Paz
	Municipal	Instituto de Formación Femenina Integral (IFFI)	UNIFEM	Análisis del presupuesto en el Municipio de Cochabamba
	Nacional Municipal	Centro de Promoción de la Mujer, Gregoria Apaza	UNIFEM	Análisis de la inversión pública en las áreas de atención y prevención de la violencia de género en el presupuesto nacional y sus vinculaciones con el presupuesto municipal de la ciudad de El Alto
<b>BRASIL</b>	Municipal	Gobierno del PT	UNIFEM	Presupuesto participativo en el Municipio de Recife
	Municipal	Red de Educación Popular entre Mujeres (REPEM)	UNIFEM	Estudio sobre presupuesto participativo, mujeres y dimensión de género en Recife y Porto Alegre
	Nacional	Comisión Mixta de Presupuestos, Bancada femenina, Secretaría de la Mujer, CFEMEA	UNIFEM	Sensibilización de diputad@s y miembr@s del gobierno para incluir el enfoque de género en los procesos de elaboración, ejecución y control del presupuesto federal
	Nacional Municipal	Secretaría Especial de Políticas para Mulheres (SEPM) Secretaría Especial de Políticas para Promoção sa Igualdade Racial (Organizaciones de MujeresSEPPPIR) Ministerio de Desenvolvimento Agrario (MDA) Centro Feminista de Estudos e Asesoría (CFEMEA) Instituto Brasileño de Administración Municipal (IBAM)	UNIFEM DFID	Programa de Apoyo para Acciones Integradas en Equidad de Género: - Transversalización de la perspectiva de género y raza en las políticas - SEPM,SEPPPIR, MDA - Presupuesto Mujer, Control Social e Igualdad de Género - CFEMEA - Gastos públicos y ciudadanía de mujeres y hombres: una comparación entre intención (el presupuesto) y acciones (lo realizado) en municipios seleccionados - IBAM
<b>CHILE</b> (2001)	Municipal	Hexagrama Consultoras	UNIFEM PNUD	Investigación sobre el tema de género en los presupuestos de nueve municipios
	Municipal	Asociación Chilena de Municipalidades	UNIFEM	Capacitación del funcionariado para incorporación del enfoque de género en la gestión municipal y en los presupuestos locales
	Nacional	Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM)	UNIFEM GTZ PNUD	Incorporación del enfoque de género en el proceso presupuestario nacional
	Nacional	Fondo Nacional de Salud	Organización Panamericana de la Salud (OPS)	Taller internacional sobre cuentas nacionales de salud y género
<b>COLOMBIA</b>	Nacional Municipal	Consejería Presidencial de la Equidad de la Mujer y ARD-Colombia	UNIFEM PNUD	Sensibilización de funcionariado de presupuesto y planificación a nivel nacional. Asesoría técnica a ARD para incorporar la perspectiva de género en más de 40 municipios
	Nacional	Consejería Presidencial de la Equidad de la Mujer y Departamento Nacional de Planeación	UNIFEM PNUD GTZ	Diagnóstico y elaboración de propuesta dirigida a institucionalizar gradualmente el enfoque de género en los mecanismos e instrumentos de planificación y presupuesto de Colombia

<b>COSTA RICA</b>	Nacional	Ministra de la Condición de la Mujer Asamblea Legislativa	GTZ CEPAL	Integración del enfoque de género en todos los presupuestos estatales
<b>ECUADOR</b>	Municipal	Municipio de Cuenca	UNIFEM	Políticas públicas para la igualdad de oportunidades y presupuesto con enfoque de género en Cuenca
	Municipal	Comisión de la Mujer, el Niño y la Familia del Municipio de Quito	UNIFEM	Análisis del presupuesto de Quito para incorporar el enfoque de género
	Municipal	Red de Mujeres Transformando la Economía	UNIFEM	Análisis desde la perspectiva de género del presupuesto de Salitre
	Municipal	Fundación Mujer y Familia Andina (FUNDAMYF)	UNIFEM	Incorporación del enfoque de género en los procesos de planificación y presupuesto participativo de Colta, Chambo y Esmeraldas
<b>EL SALVADOR (2003)</b>	Municipal	Alcaldía Municipal de San Salvador	Fundación Heinrich Boell	Institucionalización de la Política Municipal de Equidad de Género en la Alcaldía de San Salvador
	Municipal	Alcaldía Municipal de Cojutepeque	Las Melidas	Inicio de institucionalización de la Política Municipal de Equidad de Género en la Alcaldía de Cojutepeque
	Nacional	Gobierno Nacional	PNUD	Estudio preliminar sobre las posibilidades de integrar la perspectiva de género en el presupuesto nacional
<b>GUATEMALA</b>	Nacional	Secretaría Presidencial de la Mujer Sector de Mujeres de la Asamblea de la Sociedad Civil	PNUD	Análisis de los presupuestos de cuatro ministerios con perspectiva de género
	Nacional Municipal	Secretaría Presidencial de la Mujer	UNIFEM GTZ PNUD UNFPA ACDI FLACSO	Desarrollo de un Clasificador Presupuestario de Género
		Unión Nacional de Mujeres Guatemaltecas	UNIFEM PCS FLACSO UNAM	Trabajo de Investigación y realización de un diplomado en política fiscal con equidad de género
<b>HONDURAS</b>	Nacional	Secretaría de Finanzas Instituto Nacional de la Mujer	CEPAL	Asistencia técnica a la secretaria de Finanzas y al Instituto Nacional de la Mujer para incorporar enfoque de género en los presupuestos
<b>NICARAGUA</b>	Nacional	Fundación Internacional para el Desafío Económico Global (FIDEG)	GTZ	Análisis del trabajo de la mujer en las cuentas nacionales
<b>PARAGUAY</b>	Nacional	Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social de la Cámara de Senadores	UNFPA	Revisión del presupuesto nacional y de tres ministerios con perspectiva de género
	Municipal	Municipio de Asunción	UNFPA	Análisis del presupuesto de la Municipalidad de Asunción con enfoque de género
<b>PERU</b>	Municipal	Municipio de Villa el Salvador	UNIFEM	Análisis de presupuesto desde la perspectiva de género del Municipio de Villa El Salvador
	Nacional		Fundacion Ford	

REPUBLICA DOMINICANA	Municipal	GTZ UNFPA DED	GTZ	Proyecto "Política Fiscal Pro-Equidad de Género en América Latina y el Caribe": Presupuesto Municipal participativo con perspectiva de género
----------------------	-----------	---------------------	-----	---

Fuente: <http://www.presupuestoygenero.net/s28/paginas/iniciativas.htm>, y Bilboko Udala (2006): II Jornadas estratégicas positivas de desarrollo.

\*Cuando ha sido posible, hemos incluido el año de inicio de la iniciativa.

## BARBADOS

Tercera experiencia piloto de la Commonwealth, impulsada especialmente por una persona del Ministerio de Finanzas. Comenzó a materializarse en 1999, por medio de un taller de formación con personas de varios Departamentos gubernamentales. Las personas participantes fueron las encargadas de realizar un guión de sus actividades utilizando la categoría australiana (la impulsada por la Commonwealth). Los problemas surgidos para que estas personas finalizaran los informes hicieron que el estudio final fuera encargado a una consultora británica. La implicación de activistas feministas en esta iniciativa ha sido muy limitada.

## BELICE

El Secretariado de la Commonwealth en coordinación con el *Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo* de Canadá (IDRC) ha promovido la realización de un análisis del presupuesto nacional con enfoque de género para los ejercicios 2001 y 2002, por parte del Departamento de Mujeres del Gobierno. Se consideraba posible que los presupuestos de los años 2003-2004 pudieran incorporar esta dimensión de género, para lo cual se ha realizado la capacitación del personal del sector público y de las organizaciones de mujeres involucradas en este proceso.

## BOLIVIA

La experiencia boliviana ha combinado los análisis de algunas problemáticas a nivel nacional y municipal, como es el caso de la inversión pública en la atención y prevención de la violencia contra las mujeres, aspecto en el que se ha analizado el vínculo existente entre el presupuesto nacional y el municipal de la ciudad de El Alto. Esta iniciativa ha sido impulsada por UNIFEM y dinamizada por el Centro de Promoción de la Mujer, Gregoria Apaza.

Además, a nivel municipal, varias localidades<sup>165</sup> han incorporado en algún nivel la perspectiva de género en el proceso de elaboración del Plan de Desarrollo Municipal (PDM), con la ayuda de algunas ONG.

## BRASIL

Inicialmente, una organización brasileña, Agende, ha estudiado el presupuesto de los Ministerios de Justicia, Salud, Trabajo y Empleo, en colaboración con el Gobierno Federal, centrándose especialmente en el análisis del proceso presupuestario. Agende no se ha centrado exclusivamente en la perspectiva de género, aunque ha analizado temas relacionados con la misma.

Por otra parte, se está desarrollando una metodología de análisis y control de los presupuestos públicos federales con enfoque de género, vinculada a un esfuerzo por parte del Congreso Nacional de ampliar la cantidad de recursos destinados a impulsar la equidad de género y raza. Estas acciones forman parte del proyecto *Presupuesto mujer: control social y equidad de género* operado por el Centro Feminista de Estudios e Assessoria (CFEMEA). En colaboración con varias organizaciones de mujeres, el proyecto espera establecer un sistema de seguimiento, control y evaluación de los programas sociales federales, con especial énfasis en las políticas de salud.

En el ámbito municipal, el proyecto *Presupuesto público y ciudadanía de mujeres y hombres: una comparación entre la intención (el presupuesto) y las acciones (lo hecho) en municipios brasileños* del Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) está trabajando en la identificación de un padrón de gastos públicos con enfoque de género que responda a una serie de preocupaciones derivadas de las implicaciones de los

---

<sup>165</sup> Estas localidades, entre otras, son Tarija, cuyo plan tiene una estrategia sobre el acceso de las mujeres a la enseñanza y la igualdad en el empleo; Chuquisaca que introduce la necesidad de una dirección de género en la estructura municipal, El Alto que introduce en el PDM una Agenda Municipal para la Equidad de Género, Cochabamba y La Paz que han integrado el enfoque de género a nivel de la formulación del PDM. "En Cochabamba, se logró durante tres años consecutivos (1997, 1998 y 1999), incorporar proyectos a favor de las mujeres. Esto fue posible gracias a la capacitación de mujeres de base, a la presión realizada por ellas, al apoyo de una ONG (el Instituto de Formación Femenina Integral - IFFI) y a la voluntad política del Gobierno Municipal. Este aprendizaje llevó a la institución, en coordinación con las organizaciones de mujeres y otras, a la elaboración del Plan Estratégico de Desarrollo con Enfoque de Género (PEDEG) para el Municipio de Cochabamba, como una propuesta nacida de la sociedad civil" (Zabalaga, 2002).

gastos y proyectos efectivamente ejecutados sobre hombres y mujeres (Andía y Beltrán, 2005).

## **CHILE**

Existen iniciativas tanto dentro como fuera del gobierno. El Servicio Nacional de la Mujer del Gobierno de Chile (SERNAM<sup>166</sup>) ha coordinado la iniciativa gubernamental, y comenzó organizando un seminario con personas pertenecientes al funcionariado con intención de analizar el presupuesto en 2001.

A nivel municipal, Hexagrama Consultoras, apoyadas por UNIFEM y PNUD, están impulsando iniciativas PEG. En este contexto, han realizado un estudio de nueve presupuestos municipales desde una perspectiva de género, con el objetivo de recoger y producir información sobre la composición de éstos en lo referido a gasto e inversión social. El propósito ha consistido tanto en proveer elementos que permitan elaborar indicadores de género y modelos de análisis de la gestión presupuestaria útiles en distintos municipios del país, como analizar las posibilidades existentes para disminuir las discriminaciones de género. Esta experiencia ha permitido capacitar a concejalas, alcaldesas, y funcionarios y funcionarias municipales (Andía y Beltrán, 2005).

## **ECUADOR**

El análisis se ha centrado en los Municipios de Quito (el Distrito Metropolitano), Cuenca, Salitre, Esmeraldas, Colta y Chambo. Los análisis han sido realizados por equipos de consultoras externas, a excepción de Cuenca en donde fue realizado por profesionales del Municipio. En todas las experiencias ha existido voluntad política por parte de los municipios para apoyar la realización de los estudios, lo que en algunos casos se ha plasmado en convenios de colaboración entre el municipio y UNIFEM.

La iniciativa impulsada por UNIFEM en su segunda fase del programa de apoyo a iniciativas PEG, que cubre el periodo 2005-09, apoya en Ecuador la colaboración entre el Ministerio de Hacienda y la estructura gubernamental nacional a favor de las Mujeres (CONAMU<sup>167</sup>), con objeto de introducir cambios en el proceso presupuestario y

---

<sup>166</sup> SERNAM: [www.sernam.cl](http://www.sernam.cl)

<sup>167</sup> CONAMU: [www.conamu.gov.ec](http://www.conamu.gov.ec)

mecanismos que impulsen las prioridades de las mujeres y permitan reducir la brecha de inequidad existente. Se prevee una inversión específica para facilitar el dialogo entre los grupos de mujeres, CONAMU, las parlamentarias, y los y las ministras sectoriales. Se prevee integrar el trabajo en el contexto de la actual reforma fiscal y en los mecanismos de control de la pobreza, como el Observatorio de la Política Fiscal y los grupos de apoyo a las personas pobres (UNIFEM, 2005).

### **EL SALVADOR**

En el municipio de San Salvador, el PEG es parte de un proceso de transversalización de género en la política municipal que comenzó a principios de la década de los 90. Sin embargo, será en el Plan de Acción 2003-06 para la Equidad de Género cuando comience una implicación real con este compromiso. Para ello, la Alcaldía firmó un Convenio de asistencia técnica con la Fundación Heinrich Boell para relanzar esta política. A partir de ahí se decidió incorporar el enfoque de género en el Plan Estratégico 2003-06, integrar acciones de género en los planes operativos de las distintas unidades y sistematizar y visualizar todo el proceso mediante un Plan de Acción 2003-06. Uno de los compromisos estratégicos establecidos en este Plan consiste en la apuesta a favor de que todos los procesos de participación ciudadana, especialmente el presupuesto participativo, se rijan por criterios básicos de equidad de género.

En el municipio de Tuajepepe, la elección de una alcaldesa feminista y su participación en un grupo feminista, así como la existencia de las Melidas en la localidad, impulsó la puesta en práctica de un PEG a lo largo de una legislatura, en la que se dio prioridad a las necesidades básicas de las mujeres, y se ha avanzado en la formación y capacitación de las mujeres.

A nivel nacional, financiada por el PNUD se está impulsando en la actualidad la puesta en práctica de una experiencia de análisis del presupuesto estatal del Salvador.

### **GUATEMALA**

En primer lugar, se ha realizado una experiencia piloto de PEG dirigida por la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM), apoyada financieramente por el PNUD,

y con la ayuda técnica de la organización de mujeres *Sector de Mujeres de la Asamblea de la Sociedad Civil*. Este análisis se ha centrado en cuatro Ministerios: Trabajo, Agricultura, Salud y Educación, y se han obtenido resultados relacionados con la baja prioridad presupuestaria concedida a determinados programas de interés para las mujeres, y la imposibilidad de hacer seguimiento de los mismos por la falta de recursos.

A partir del 2001, la Secretaría Presidencial de la Mujer ha promovido esfuerzos conjuntos con otras instancias y con Cooperación Internacional (GTZ, UNIFEM, PNUD, UNFPA, FLACSO, CIDA), con objeto de orientar las asignaciones de gasto en el Presupuesto Público Nacional hacia la reducción de la brecha de género. Para ello, se han aplicado herramientas teórico-metodológicas sobre PEG, y se ha capacitado al personal funcionario para que tenga herramientas suficientes para analizar el presupuesto desde este enfoque. En 2003, se han desarrollado más acciones de coordinación de diferentes instituciones gubernamentales para hacer realidad los PEG a nivel nacional. Con esta base, se ha presentado a la Secretaría de Programación y Planificación de la Presidencia (SEGEPLAN) y a la Dirección Técnica del Presupuesto (DTP) del Ministerio de Finanzas, la propuesta para la aplicación de un Clasificador Presupuestario de Género en el Sistema de Administración Financiera. Esta propuesta es considerada una herramienta de gran valor para dar cumplimiento a la equidad de género en la asignación de recursos del Estado. Para asegurar la aplicación del Clasificador de Género, la Dirección Técnica del Presupuesto, en sus orientaciones al sector público, informó que el enfoque de género es un componente transversal en el presupuesto.

El proceso persigue visibilizar las asignaciones presupuestarias hacia las mujeres en las Municipalidades en el año 2005, para lo cual se coordinan acciones con el Sistema de Información Administrativa Financiera SIAF/SAG-SIAFMUNI y el equipo técnico de asistencia a las Municipalidades, integrado por el Instituto Nacional de Fomento Municipal (INFOM), Contraloría General de Cuentas y SIAF/MUNI, donde se revisa actualmente el Clasificador, antes de ser integrado al Sistema Municipal.

La Unión Nacional de Mujeres Guatemaltecas (UNAMG), por su parte, para impulsar al Estado a cumplir los compromisos nacionales e internacionales que aseguren la debida asignación de recursos en los presupuestos públicos, y con apoyo internacional (UNIFEM y Consejería en Proyectos PCS), ha presentado una investigación que forma parte de un proceso más amplio, que incluye la realización del Diplomado en Política Fiscal con Equidad de Género (Coejecutado por UNAM y FLACSO), dirigido a capacitar a mujeres de la sociedad civil y al funcionariado público, denominado *Mirando el presupuesto público con perspectiva de género: educación, salud y vivienda*.

### **ST KITTS y NEVIS**

Formó parte de la experiencia piloto impulsada por la Commonwealth en la segunda mitad de la década de los 90, dado el interés que mostraron instancias gubernamentales por participar. Se comenzó realizando actividades de formación y apoyo, y en el corto plazo se consiguieron fondos extras para el Ministerio de la Comunidad, el Desarrollo Social y los Temas de Género, destinados a la Unidad de Género (ésta multiplicó por seis su presupuesto).

### **PERU**

Principalmente se han desarrollado dos iniciativas en Perú. Una financiada por la Fundación Ford que busca una mayor transparencia presupuestaria, en la que el aspecto del género se centra en el Ministerio de las Mujeres y el Desarrollo Humano. La segunda está relacionada con el nivel municipal y ha sido apoyada por UNIFEM y Diakonia, dirigida a concejales.

En el municipio Villa el Salvador (Lima), en el proceso de democratización municipal, se ha impulsado una iniciativa de presupuestos participativos en la que las mujeres han jugado un papel fundamental. UNIFEM potenció la investigación de presupuestos con enfoque de género, propuesta en la que participó activamente la Federación Popular de Mujeres de Villa el Salvador (FEPOMUVES). Los resultados de la misma han sido utilizados para presentar una agenda de acción a los candidatos/as a la alcaldía en las elecciones del 2003. Tras las elecciones, el municipio ha renovado el convenio con UNIFEM y está trabajando para implementar recomendaciones relacionadas con la

incorporación del enfoque de género en el presupuesto participativo. Esta experiencia se está utilizando como referencia en la región y como una buena práctica.

### REPUBLICA DOMINICANA

Con objeto de institucionalizar el enfoque de género y la participación ciudadana en los procesos presupuestarios de 8 municipios de dos países de la zona, la Cooperación Técnica Alemana, GTZ, ha impulsado esta iniciativa dentro del proyecto regional "Política Fiscal Pro Equidad de Género en América Latina y el Caribe". Se pretende crear redes horizontales de comunicación temática entre estos municipios piloto elegidos en México y la República Dominicana para profundizar en el proceso. En la República Dominicana la iniciativa se trabaja con el apoyo del *Fondo de la Población* de la ONU (UNFPA) y el *Servicio Alemán de Cooperación Social y Técnica* (GTZ).

### URUGUAY

La iniciativa está siendo impulsada por la *Red de Educación Popular entre Mujeres de América Latina y el Caribe* (REPEM), por medio del proyecto *Presupuesto nacional y local: ciudadanía de las mujeres*, cuyo objetivo es formular una propuesta educativa para la incorporación del enfoque de género en los Presupuestos nacionales y locales. Esta iniciativa está centrada especialmente en dos actividades centrales: la formulación de una metodología de análisis, seguimiento y control del presupuesto, así como la capacitación de mujeres en el campo de la macroeconomía.

### 5.3.3. LAS EXPERIENCIAS ASIÁTICAS

En el continente asiático, las experiencias documentadas se sitúan en los siguientes ocho Estados, tal como recoge la tabla 5.4.

**Tabla 5.4. Iniciativas de PEG en el continente asiático**

ESTADO	NIVEL ADMINISTRATIVO	ORGANISMOS IMPULSORES	AÑOS	CONTENIDO ANALISIS
BANGLADESH	Estatal Dentro de la administración	Banco Mundial Noruega Países Bajos	2001	Evaluación personas beneficiarias
COREA	Iniciativa externa 7 gobiernos locales Planes para extenderlo al gobierno central	Womenlink	2001	Políticas específicas para las mujeres
FILIPINAS	Dentro del gobierno Federal y local	NCRFW Ayuda de CIDA Fundación ASIA	1995/96	Políticas específicas para las mujeres

		UNIFEM		
<b>INDIA</b>	Impulso desde el exterior Respuesta del Gobierno Central	UNIFEM	2000 2001	Formación 1ª mención presupuesto
<b>NEPAL</b>	Gobierno	UNIFEM	1994	Auditoría género
<b>SRI LANKA</b>	Gobierno estatal	Commonwealth	1996	Varios ministerios
<b>TAILANDIA</b>	Gobierno estatal	Banco Mundial		MED en dos agencias
<b>VIETNAM</b>	Gobierno estatal	Banco Mundial Donantes	1999	Sectores sociales

Fuente: elaboración propia con base en Budlender, 2002a y www.idrc.ca

### **BANGLADESH**

Proyecto iniciado en 2001, financiado por el Banco Mundial, Noruega y Países Bajos. En un principio, se centró en una evaluación de las personas beneficiarias y un análisis de incidencia del gasto, estudios ambos realizados por una experta de la Universidad de Manchester (Barbara Evers).

### **COREA**

A lo largo del 2001, la ONG denominada Womenlink (una de las organizaciones de mujeres más grande de Corea) comenzó un análisis de impacto de género de las políticas relacionadas con las mujeres en siete gobiernos locales. Han encontrado muchos obstáculos en el camino, desde una formación insuficiente del personal en esta materia hasta una falta de metodologías e instrumentos. Se han centrado en el análisis de las políticas gubernamentales específicas para las mujeres y han logrado crear interés social. Tras el análisis presupuestario de estas partidas (muy escasas, en todos los casos), han dado cursos de formación y talleres, impulsado debates y diseminado los resultados sobre la situación de estas partidas presupuestarias. Sus planes en 2002 consistían en extender el análisis al presupuesto del Gobierno Central y centrarse en algunos programas, queriendo formar una red con personas expertas y otras organizaciones de mujeres (Jung Sook, 2002:65).

### **FILIPINAS**

Tras la experiencia australiana es una de las experiencias más institucionalizadas, situada dentro del gobierno y dirigida por la Comisión Nacional sobre el Rol de las Mujeres Filipinas (NCRFW). En esta iniciativa, introducida en 1995/96, en un principio se especificaba que cada Agencia y Departamento Gubernamental, tanto a nivel

estatal como local<sup>168</sup>, debía dedicar el 5% de su presupuesto a Género y Desarrollo (GYD). Su objetivo principal consistía en financiar el Plan de Desarrollo para las mujeres filipinas, que no tenía asegurada la financiación. A pesar de que a partir de 1992 existía legislación que aseguraba destinar una cierta porción de la Ayuda Oficial al Desarrollo a programas y proyectos relacionados con las mujeres, su porcentaje era muy pequeño<sup>169</sup>.

Una vez introducido el porcentaje obligatorio mínimo, se observó en algunos casos que era utilizado de forma fraudulenta. Por ello, desde 1998 todas las Agencias, tanto estatales como locales, deben formular planes de Género y Desarrollo y enviarlos a NCRFW para su aprobación. En el proceso, se ha observado un gran número de resistencias al cambio, lo que ha exigido un esfuerzo por parte de NCRFW de asistencia a los Departamentos Gubernamentales en formación y capacitación con el objeto de que comprendan lo que se les exige. Para llevar a cabo esta actividad ha contado con ayuda de CIDA. Las personas promotoras de esta iniciativa sostienen que lo importante no es tanto la cantidad asignada a GYD, sino la realización de un plan y el análisis de los recursos exigidos y los medios para realizar el plan.

A nivel local, impulsado por la Fundación Asia<sup>170</sup> y más centrado en la sociedad civil, se ha comenzado en 2001 a realizar un ejercicio de PEG, contrastado y acordado con la NCRFW. En este caso, el interés se centra en conocer el destino del 95% del presupuesto restante y defienden que hasta que se conozca su utilización será difícil planificar el uso del 5% del presupuesto GYD eficazmente. Además, se considera que el esfuerzo a realizar a favor de las mujeres debe estar centrado en aquellos programas y políticas apropiados para ellas, más que en un porcentaje uniforme. Entre los principales problemas a superar se encuentra la falta de información desagregada por sexo a nivel local. Por ello, muchos gobiernos locales están adoptando un método conocido como Sistema Comunitario de Control y Seguimiento ("Community-Based

---

<sup>168</sup> La descentralización fiscal en Filipinas comenzó en 1991 con el Código del Gobierno Local.

<sup>169</sup> En 1997, por ejemplo, el presupuesto destinado a los programas de *Género y Desarrollo* (GYD) del Gobierno Filipino suponían menos del 1% del total del presupuesto.

<sup>170</sup> La Fundación ASIA es una organización financiada por la USAID, y tiene oficinas en más de diez países asiáticos (Budlender, 2005:24).

Monitoring System”, CBMS). Este sistema les permite recopilar datos de forma organizada y desagregada por sexo, que está siendo utilizado por un número cada vez mayor de Administraciones Locales y Departamentos estatales. En algunos municipios se están aplicando PEG en varios sectores, entre los que se suelen encontrar la Salud y la Agricultura. Algunos países asiáticos y africanos están considerando aplicar este mismo sistema de seguimiento y control (IBP, 2006:9). Uno de los aspectos fundamentales de este proyecto es el impulso y construcción de capacidad por parte de las personas defensoras de estas iniciativas. UNIFEM está también colaborando en esta materia con NCRFW.

## **INDIA**

UNIFEM ha estado trabajando estos últimos años con diferentes Departamentos del Gobierno indio. En primer lugar, organizaron talleres con personal funcionario del gobierno y activistas de género e investigadores/as, a partir de los cuales se ha comenzado un proceso lento de avance hacia la introducción de la perspectiva de género en algunas políticas públicas.

El trabajo de UNIFEM en India se ha centrado en influir en los procesos de planificación (en particular, los Planes Quinquenales) con objeto de que incorporen un enfoque de género en la formulación de las políticas, especialmente la de desarrollo, y en la implementación de programas presupuestarios. Fruto de este trabajo se ha dado inicio a programas interesantes como el Plan de las Mujeres (Women's Component Plan).

A pesar de que la retórica del empoderamiento de las mujeres parece haber permeado en diferentes niveles políticos<sup>171</sup>, rara vez se adjudican recursos para avanzar en este objetivo, e incluso cuando lo son, no logran atajar la discriminación contra las mujeres y, a menudo, aunque de forma inintencionada, la aumentan. Esto ha centrado la atención de activistas a favor de las mujeres y de especialistas de economía política en

---

<sup>171</sup> El Consejo de Desarrollo Nacional adoptó entre sus objetivos específicos para el décimo Plan Quinquenal, “el empoderamiento de las mujeres”, pero esto no se materializó en la asignación de partidas presupuestarias para conseguirlo.

los aspectos de género de la macroeconomía que dan forma a los presupuestos nacionales.

El programa PEG de UNIFEM ha logrado que el Ministerio de Finanzas se comprometa a trabajar a favor de un presupuesto de género. El inicio de este compromiso se materializó con la inclusión de un capítulo sobre la Igualdad de Género en el Informe Económico de 2001 del Ministerio de Finanzas. Era la primera vez que se utilizaba el término “género” en un análisis económico del Ministerio. En este cometido, se trabajó conjuntamente con el Instituto Nacional de Políticas y Finanzas Públicas (*National Institute of Public Finance and Policy* (NIPFP)) un organismo público influyente, tanto a nivel gubernamental como social, que defendió la iniciativa. En 2002, se incluyeron en este Informe capítulos relativos a las Mujeres en la Fuerza de Trabajo y el Desarrollo de Mujeres y la Infancia.

En el 2004, con la llegada de un nuevo Gobierno, el Departamento de las Mujeres y la Infancia (DWCD), favorable a la inclusión de PEG en India, solicitó al Ministerio de Finanzas que los presupuestos debían reflejar sensibilidad respecto al género. Como consecuencia de esta solicitud, el Ministro de Finanzas se comprometió en su Discurso presupuestario de 2005 a centrar el presupuesto en el enfoque de género y crear un grupo de trabajo que consiguiera los datos estadísticos necesarios para asegurar un PEG. Este grupo identificó a 18 Ministerios que debían formular sus presupuestos de 2005 siguiendo estándares de género.

Este compromiso parte del gobierno indio y es fruto de un trabajo previo de formación, sensibilización y contacto con múltiples organizaciones por parte del gobierno indio, proceso en gran medida impulsado por UNIFEM. Asimismo, el trabajo que este organismo ha realizado en Karnataka ha tenido como resultado que el Gobierno de la India identificara a esta región para un trabajo piloto basado en las recomendaciones del grupo de trabajo.

UNIFEM ha contribuido a incluir consideraciones de equidad de género en la Ley del Empleo a solicitud del Departamento de las Mujeres y la Infancia. Se ha realizado un manual de formación que está siendo utilizado por grupos de mujeres y mujeres

electas en los órganos políticos. Los grupos de trabajo a favor de la población pobre así como ONGs que trabajan sobre la gobernanza también están incluyendo los PEG como parte de sus programas y UNIFEM es periódicamente consultada para que ofrezca apoyo técnico.

Todo el trabajo realizado hasta la fecha, en el que UNIFEM ha jugado un papel crucial, está contribuyendo a formar y concienciar tanto a los grupos de mujeres y otras ONGs cuya labor se relaciona con el desarrollo, como a las estructuras gubernamentales a diferentes niveles y a las parlamentarias, sobre la importancia de los PEG y de las posibilidades que abre su aplicación y el desarrollo de metodologías adaptadas al contexto indio. En algún municipio, ya ha generado un incremento de los recursos disponibles asignados a cubrir las necesidades de las mujeres.

UNIFEM está también dialogando y colaborando con PNUD y otros donantes para que impulsen los PEG. Con objeto de que el proyecto tenga futuro las experiencias piloto de PEG están siendo extendidas a otros grupos, como los que trabajan con el presupuesto dirigido a personas pobres ([www.idrc.ca](http://www.idrc.ca)).

## **NEPAL**

En 1994, UNIFEM inició un proyecto con la Comisión de Planificación Nacional a favor de la incorporación de las consideraciones de género en el Desarrollo Nacional. Este consistió en el análisis de cuatro sectores del Octavo Plan (Agricultura, Energía, Turismo, Empleo e Industria) a través de la perspectiva de género. A lo largo del proyecto, la Comisión de Planificación desarrolló un módulo de auditoría de género. Muchas de las recomendaciones realizadas en el mismo, entre las que destacaba la transversalización de género en todo el Plan de Desarrollo, se incorporaron al Noveno Plan (1997-2002). El Décimo Plan (2002-07) ha continuado utilizando el mismo módulo, y ha incluido además el término “presupuestos de género” como un instrumento para transversalizar el género, reconociendo que todas las políticas, programas y presupuestos deberían ser analizados desde esta perspectiva.

A través de este proyecto, UNIFEM ha apoyado una serie de actividades dirigidas a sensibilizar a los responsables de los temas de género de los Ministerios sectoriales

sobre PEG. Apoyó también la aplicación de las líneas de actuación marcadas por el Ministerio de Finanzas para incluir la dimensión de género en los ejercicios presupuestarios de 2003/04. Estas líneas se deben aplicar tanto a nivel ministerial como local. A su vez, el Ministerio de las Mujeres, la Infancia y el Bienestar Social solicitó a la Comisión de Planificación Nacional ordenar a todos los ministerios que consultaran con las personas responsables de género de los mismos a la hora de formular el presupuesto.

En este contexto, UNIFEM encargó un estudio de auditoria de género del proceso presupuestario, sus asignaciones de gastos y fuentes de ingresos, es decir, del presupuesto en su conjunto, vinculando los gastos con las actividades y sus resultados. Para ello, se utilizaron datos primarios y secundarios en tres distritos así como a nivel del Comité de Desarrollo de distrito y del municipio. En 2003, UNIFEM, en colaboración con el PNUD, realizó un informe titulado “Auditoria del presupuesto de género en Nepal” que ha tenido una amplia difusión a nivel ministerial.

En 2004, el PNUD trabajó con el Ministerio de Finanzas y el Ministerio de Desarrollo Local para aplicar el PEG y realizar auditorias de género a nivel local. Esta estrategia pretendía implicar a los oficiales de los gobiernos locales en la implementación de este trabajo. El proceso de redacción del Informe Económico incluyó consultas con personas expertas en PEG, lo que ha desembocado, con la ayuda de UNIFEM, en la inclusión de un capítulo específico sobre las mujeres en el mismo.

Además, UNIFEM organizó un taller de formación y capacitación para las personas responsables de los ministerios, en el cual personas de los Ministerios sectoriales elaboraron un Plan de Acción para el año 2005 con el ánimo de seguir profundizando en una iniciativa PEG. De cara a asegurar la aplicación futura del PEG, tal como se está haciendo en India, se está contactando y trabajando con otros grupos responsables de temas concretos (la pobreza,..) para desarrollar un enfoque más participativo y abierto ([www.idrc.ca](http://www.idrc.ca)).

No obstante, no existe una concordancia entre las medidas para hacer frente a las necesidades sociales de la población nepalí, especialmente las de las mujeres pobres,

y la integración de Nepal en la economía globalizada (Elson, 2006:250), lo cual genera grandes obstáculos para transformar las prioridades gubernamentales.

### **SRI LANKA**

Constituyó la segunda experiencia piloto de la Commonwealth. Sirvió para probar el enfoque que fue formalizado posteriormente en el manual de la Commonwealth. El proceso incluyó un taller para capacitar a las personas responsables del presupuesto con objeto de que trabajasen desde esta perspectiva. Los grupos formados en el taller realizaron análisis de género en Agricultura, Educación, Salud, Industria y Servicios Sociales. Todos ellos fueron coordinados por un/a consultor/a. El informe final recogió datos desagregados por género relativos a la prestación de los servicios, incluyendo el análisis sectorial del empleo en el sector público. Esta experiencia se centró en el gasto presupuestario de 1996, aunque también se analizaron posteriores presupuestos de forma más limitada.

Entre los frutos de este proceso, destaca la referencia específica a la contribución de las mujeres a la economía en el discurso presupuestario de 1999, y el desarrollo de una larga lista de indicadores.

### **TAILANDIA**

A iniciativa del Banco Mundial se ha realizado un pequeño proyecto relativo al análisis de género del presupuesto de Mujeres en Desarrollo (MED) dentro de dos agencias de donantes. Los avances han sido lentos. La Constitución recoge la igualdad de género, y el Nuevo Plan de Desarrollo de las Mujeres (2002-06) incluye la necesidad de recopilación de datos desagregados por sexo y del necesario aumento de la sensibilidad del funcionariado en igualdad de género, sin mencionar los Presupuestos de Género (Banco Mundial, 2003).

### **VIETNAM**

El Banco Mundial, los donantes bilaterales y el Gobierno Vietnamita comenzaron en el ejercicio 1999/00 a realizar una revisión del presupuesto en el que se prestó atención al tema de género. La Embajada Holandesa jugó un papel clave al aportar apoyo para que se hiciera realidad la introducción de la perspectiva de género. Después de ciertas

tensiones sobre el modo de implementar la transversalidad del género en las políticas, el Banco Mundial interpretó que ésta se confinaba prácticamente al impacto del gasto en los sectores sociales. Esta visión parcial del Banco sobre las relaciones de género y, en general, su enfoque metodológico en este ejercicio es considerada una de las principales causas de su limitado alcance y sus carencias (Akram-Lodhi, 2002). Finalmente, se acordó poner en práctica algunas de las recomendaciones surgidas en el proceso relacionadas con el género.

El fuerte Sindicato de Mujeres Vietnamita (Women's Union) también está impulsando un análisis con enfoque de género de la política fiscal, financiado por CIDA, y apoyado por el PNUD, para aumentar la capacidad de análisis económico dentro del sindicato.

## **ORIENTE MEDIO**

En Oriente Medio, Budlender et al. (2002a) recoge los ejemplos de **Israel**, donde no existe un análisis de PEG, aunque en 1997 se realizó un análisis sobre lo que los presupuestos de ese año significaban para las mujeres como consumidoras y trabajadoras. En **Líbano** se ha realizado un taller organizado por UNIFEM sobre el PEG. En **Egipto**, en 2000 se ha constituido una Comisión Nacional de las Mujeres (National Council for Women) y se ha comenzado a mencionar el tema PEG, aunque su avance está siendo lento.

## **5.4. VÍNCULOS ENTRE LAS DIVERSAS INICIATIVAS**

Con objeto de extraer algunas características comunes entre las diversas formas que han adoptado las iniciativas desarrolladas en los diversos continentes sobre las que hemos obtenido información, tomaremos como referencia inicial la clasificación de las iniciativas realizada por Elson (2002b), tras haber estudiado un gran número de ellas a partir de su organización práctica, que hemos resumido en la tabla 5.5.

**Tabla 5. 5. Principales clasificaciones de las iniciativas PEG**

1. NIVEL POLÍTICO	1.1. Dentro de la administración	1.1.1. Nivel gubernamental: central, regional y/local 1.1.2. Nivel departamental 1.1.3. Nivel grupo parlamentario
	1.2. La sociedad civil	1.2.1. Grupos feministas, de mujeres, sindicales 1.2.2. Personal investigador 1.2.3. Combinación de los dos anteriores
2. EXTENSIÓN DEL ANÁLISIS	2.1. Todo el presupuesto	2.1.2. Gastos, ingresos y marco económico
	2.2. Las partidas de gasto	2.2.1. De determinados departamentos 2.2.2. Determinados programas 2.2.3. Gastos en nuevos proyectos
	2.3. Las partidas de ingresos	2.3.1. Formas concretas de ingresos (impuestos,...) 2.3.1. Cambios en el sistema impositivo 2.3.3. Aplicación de nueva legislación impositiva
3. CLASIFICACIÓN PRESUPUESTARIA	3.1. Funcional	El gasto se agrega según las funciones u objetivos a cumplir por las partidas: defensa, educación, salud,..
	3.2. Económica	Operaciones agrupadas por su impacto económico: gastos e ingresos corrientes, de capital o financieros: subsidios, pagos por transferencias, intereses,..
	3.3. Orgánica	Gastos e ingresos agrupados por los entes responsables de gestionar los fondos.
	3.4. Territorial	Ingresos y gastos por área geográfica de impacto.
4. FASE DEL CICLO PRESUPUESTARIO	4.1. Planificación de las acciones	Identificación de los objetivos de las acciones.
	4.2. Estimación de ingresos	Valoración con objeto de identificar el origen de las asignaciones financieras estimadas para conseguir los objetivos.
	4.3. Auditoria ex-post	Permite: -identificar la utilización efectiva de los recursos. -detectar cualquier desviación o apropiación indebida de los recursos -evaluar hasta qué punto se han cumplido los objetivos inicialmente establecidos
5. PRESENTACIÓN DEL ANÁLISIS	5.1. En la documentación presupuestaria	5.1.1. Inserto en diversos lugares del presupuesto principal y/o del informe de Evaluación 5.1.2. En un anexo especial al informe del presupuesto principal y/o evaluación 5.1.3. En documentos resumidos ("briefing") remitidos a las fuerzas parlamentarias
	5.2. A grupos específicos	5.2.1. Envío a grupos de especialistas de planificación 5.2.2. Publicaciones de investigación
	5.3. Al público en general	5.3.1. Publicaciones de educación popular 5.3.2. En artículos de prensa

Fuente: Elaboración propia a partir de la clasificación de Elson (2002)

Teniendo en cuenta que los procesos seguidos dependen fuertemente del contexto, esta autora desglosa las características de las iniciativas en cinco categorías, en la que también hemos incluido algunos apartados fruto de nuestra propia investigación. Sobre esta base pasaremos a considerar algunos de los vínculos y diferencias detectados en cada uno de los apartados.

### **1. Respecto al nivel político**

Respecto al nivel administrativo en el que se implementan las iniciativas, la gran mayoría de las mismas ha comenzado en el nivel estatal (todas las experiencias africanas, por ejemplo), bajando después a los niveles subestatales, hasta llegar al municipio, o al distrito municipal, como las experiencias latinoamericanas o de India y Nepal muestran. Sin embargo, no es la única dirección seguida, puesto que existen también casos en los que se ha comenzado por el nivel subestatal, sin haberse realizado ninguna experiencia a nivel estatal por el momento (como en Ecuador o Perú).

Por lo tanto, en los distintos continentes existen iniciativas en ambos niveles, el estatal y el local. En los casos en los que el centro de los análisis se ha situado en el presupuesto estatal, esto no significa que el agente impulsor inicial haya estado también situado dentro del Gobierno, aunque es innegable el papel dinamizador y de lobby que suele jugar el Departamento o Ministerio del que dependen directamente las cuestiones de género. En un gran número de experiencias internacionales el papel de las agencias externas está siendo fundamental, tanto en los procesos de formación - necesidad detectada en todas las experiencias- como en la asesoría técnica - acercando instrumentos y metodologías útiles-, al menos en una primera fase. Entre estos organismos destacan especialmente UNIFEM y PNUD, dentro de la ONU, tanto por el número de experiencias en las que están tomando parte, como por la colaboración entre ambas, así como la Commonwealth, tanto por su experiencia piloto de mediados de los 90, como por la difusión de manuales con los instrumentos descritos en el capítulo anterior.

Exceptuando el caso australiano y el canadiense, más de un 90% del resto de las iniciativas han tenido apoyo financiero del exterior. Destacan los organismos de la ONU mencionados anteriormente, junto con las Agencias de Desarrollo Canadiense (CIDA) y Sueca (SIDA), y también tienen presencia las Embajadas y entes gubernamentales de Países Bajos, de los países nórdicos (Dinamarca, Noruega,..) y de Alemania, por medio de la organización GTZ, así como algunas fundaciones privadas, como la Fundación Ford, aunque en un número menor de experiencias. En algunos casos, estas organizaciones también proveen asistencia técnica, apoyo y formación.

Asimismo, existen experiencias en las que las impulsoras principales han sido organizaciones de mujeres dentro del país (Tanzania y Uganda son dos casos paradigmáticos). Y en otros casos, las fuerzas impulsoras han sido mixtas -situada fuera y dentro de la estructura gubernamental-, en las que la iniciativa externa al gobierno ha impulsado la implicación posterior del Gobierno, normalmente apoyado por un organismo internacional, como en el caso de Sudáfrica.

En la actualidad, en este apartado se deberían tener muy en cuenta los procesos de descentralización administrativa que están teniendo lugar en un gran número de Estados. Estos procesos han impulsado los análisis de PEG también a nivel sub-estatal, incluyendo el nivel local. En los distintos continentes se están realizando experiencias a estos niveles. Por ejemplo, en Chile, México, Perú, Filipinas, Sudáfrica, Tanzania y Uganda, entre otros, se han comenzado a realizar iniciativas a nivel sub-estatal. En opinión de Fundar y Equidad de Género, en México el proceso de descentralización ha hecho que decisiones presupuestarias locales que han creado controversia se hayan convertido en el centro de los debates políticos publicitados, por primera vez en la historia de México (Budlender et al., 2002a: 103).

Se deben tener también en consideración los procesos de cooperación interestatal que impulsan iniciativas entre países. Por ejemplo, los Estados que forman la Región Andina están desarrollando una experiencia a este nivel. La organización de talleres de formación y capacitación en los Estados del Sur de Africa y en Asia también se ha realizado de forma coordinada y conjunta entre Estados. Estos esfuerzos de colaboración suelen ser enriquecedores, al aumentar la conciencia y reforzar la

capacidad de análisis de los Estados participantes, permitiendo establecer sinergias en este sentido. Por ello, en la colaboración entre Estados cercanos, es conveniente utilizar referencias que reflejen similitudes históricas, culturales y sociales, puesto que el género es una construcción cultural y los pueblos tienen diferentes relaciones entre sí.

## **2. Extensión del análisis**

Los gastos y los ingresos a ser incluidos en el análisis son generalmente seleccionados teniendo en cuenta el patrón de desigualdad de género existente, las prioridades de las mujeres y la política gubernamental relativa a la desigualdad de género en el país concreto en el que tiene lugar la iniciativa (Elson, 2002b).

En las experiencias recogidas observamos que prácticamente en todos los casos se comienza por experiencias piloto centradas en un número reducido de Ministerios, especialmente vinculados con los servicios de salud, educación y servicios sociales, aunque en algunos casos se incluyen los vinculados directamente con las actividades económicas, como agricultura e industria. Posteriormente, si la iniciativa va adelante se analizan el resto de Ministerios, lo cual suele llevar varios años. En la mayoría de los casos se comienza por las partidas de gastos, siendo los ingresos analizados en un número muy reducido de casos (Sudáfrica, Canadá,..).

Muchas iniciativas han comenzado a finales de la década de los 90 e incluso a principios de la década actual, por lo que el periodo que llevan en vigor hace que se hable de experiencias piloto y de fase preliminar, en la que la prioridad es ofrecer formación y capacitación, así como establecer las bases para su implantación. Esto significa que hasta el momento no existen muchas experiencias completas, sino expresión de voluntades y comienzos.

## **3. Clasificación presupuestaria**

Las cifras del presupuesto pueden ser presentadas en diferentes formatos, cada uno de los cuales puede ser utilizado como punto de partida en los distintos niveles administrativos. Para Elson, las clasificaciones por programas (incluidas en la clasificación funcional) y la territorial son las más adecuadas para comenzar un análisis

de desigualdad. No obstante, en algunos lugares no se utilizan estas clasificaciones o están infradesarrolladas, lo cual genera problemas en el proceso<sup>172</sup>. En otras, se está introduciendo la programación por resultados, la cual parece facilitar el trabajo de evaluación siempre que los indicadores recogidos manifiesten una sensibilidad de género y se visualice la necesidad de su utilización sistemática.

Nos encontramos, así, con diferentes métodos de clasificar el presupuesto, aunque existe una tendencia mundial hacia la homogeneización<sup>173</sup> que puede facilitar el uso de instrumentos similares en diferentes espacios que utilicen las mismas clasificaciones. En América Latina, en los análisis realizados también se suele mencionar la clasificación por programas, es decir, la funcional, aunque en la propuesta que hacen las autoras Andia y Beltran (2005) consideran que todas las clasificaciones son válidas para comenzar el análisis y empezar a desagregar las cifras en bloques homogéneos que nos permitan posteriormente desagregarlos y profundizar en aquellos que tengan un impacto diferenciado. Es también importante cuantificar el conjunto de gastos que aparentemente no son desagregables en función del género, ya que su volumen suele condicionar la disponibilidad de recursos para los programas que pueden ser directamente utilizados para mejorar las condiciones de vida de las mujeres y los grupos sociales más vulnerables.

#### **4. Fases del ciclo presupuestario**

La iniciativa de presupuesto de género puede tener como objetivo una fase particular del ciclo presupuestario, aunque la situación ideal sería aquella en la que se incluyera la perspectiva de género en todo el proceso, dada su interrelación y retroalimentación, presentando cada una de las fases unos retos a superar.

Las fases de planificación y estimación inicial están limitadas por los compromisos existentes, los cuales pueden dificultar la introducción de cambios (como hemos visto

---

<sup>172</sup> Por ejemplo, en el caso del Ayuntamiento de Bilbao, que analizaremos en el capítulo VIII de esta investigación, la clasificación por programas es una novedad introducida inicialmente en el presupuesto del 2005, por lo que se encuentra en fase de desarrollo, sin estar todavía consolidada en toda su extensión (indicadores por acción programada,...).

<sup>173</sup> El Banco Mundial en 1998 publicó una serie de recomendaciones que se han extendido a nivel mundial por medio del documento *Public Expenditure Management Handbook*. The World Bank.

en el caso de Sudáfrica, incluso en un momento de fuerte transformación política), aunque es un momento imprescindible para impulsarlos. La auditoría y evaluación, asimismo, deben retroalimentar la planificación y estimación, por lo que constituyen una fase fundamental de conocimiento de impacto de las medidas planificadas y de planteamiento de modificaciones y nuevos programas, en los casos en los que los existentes no respondan a las expectativas. Se debe tener en cuenta que de comenzar por el análisis de la ejecución presupuestaria, éste requerirá un intervalo largo de tiempo, ya que el presupuesto del siguiente ejercicio debe prepararse antes de que se haya auditado y evaluado el presupuesto del año anterior.

El presupuesto, asimismo, puede estar vinculado a un plan de gasto plurianual, en el cual se pueden incorporar los objetivos como si fuera anual (Elson, 2002b:3). En algunas ocasiones, se analizan también estos planes ya que condicionan las partidas incluidas en el presupuesto anual. Por ello, es importante, allí donde existen, analizar los Marcos de Actuación y Desarrollo a medio plazo, tal como se ha propuesto en las experiencias asiáticas, de India y Nepal, con los planes quinquenales.

En general, de todos modos, se suele comenzar por el análisis de programas ya ejecutados o incluso utilizar las cifras del presupuesto que se está ejecutando en el momento de la presentación del siguiente (Sudáfrica). En los casos en los que el análisis es interno también se ha iniciado en ocasiones con propuestas de actuación para el ejercicio siguiente por parte de los Ministerios sectoriales que han estado capacitándose para ello.

### **5. Presentación del análisis**

Los resultados del análisis de género, tanto de los gastos como de los ingresos, pueden ser presentados siguiendo diferentes formatos y por distintos agentes. La forma de presentación está estrechamente vinculada con el agente impulsor de la iniciativa. Se debe tener en cuenta la modalidad más efectiva de presentar el análisis para que éste sea más transparente, la rendición de cuentas sea efectiva, e impulse la participación democrática en el proceso presupuestario (Elson, 2002b:3).

En algunos casos, como en Tanzania, Uganda o Sudáfrica, se ha realizado un gran esfuerzo para divulgar socialmente los resultados de los análisis. En otras ha permanecido a nivel interno gubernamental, aunque las organizaciones internacionales divulgan sus resultados. Estas diferentes estrategias parecen estar directamente vinculadas con la fuerza del movimiento social reivindicativo, especialmente el de mujeres organizadas, a las que les preocupa la participación social en el proceso de implementación de las políticas públicas, como las iniciativas sudamericanas nos muestran con claridad.

### **5.5. REFLEXIONES FINALES**

Las iniciativas PEG se están extendiendo por todos los continentes y por un gran número de países. Entre los elementos que las caracterizan existen puntos en común que nos ayudan a comprender la complejidad de estos aparentemente sencillos procesos. Cada experiencia refleja, asimismo, el momento específico en el que estas iniciativas se han establecido. Todo ello influye directamente en el tiempo requerido para ponerlas en marcha, en su dinámica y en su continuidad, ya que en algunos casos sólo se han llegado a realizar los cursos de formación iniciales y posteriormente se han abandonado, lo cual no significa que no se haya generado la semilla que en un futuro germine.

Las experiencias de PEG también se diferencian en relación a las actividades en las que se han centrado cada uno de los agentes implicados en estas iniciativas, cuya participación marca el carácter y a veces la continuidad de las mismas. Generalmente, los participantes son los gobiernos, las fuerzas parlamentarias, y la sociedad civil. Partiendo de los colectivos y organismos participantes y promotores de las iniciativas PEG, éstas se suelen clasificar en internas a las administraciones públicas, externas o mixtas. Esta será una característica básica a la hora de analizarlas.

En los procesos impulsados por organizaciones internacionales, se observan tanto aspectos muy positivos (financiación de la formación del personal funcionario, contacto directo con la clase dirigente,..) como cierto malestar e inquietud en ciertos grupos

sociales de los países receptores de ayuda. El principal motivo de preocupación se ha generado por la contradicción existente entre las prácticas desarrolladas por algunas agencias donantes, que han resultado opacas y/o discrecionales en sus intervenciones, y su continuada exigencia de transparencia en la política presupuestaria de los gobiernos locales, lo cual resulta contradictorio. Este problema se ha agudizado especialmente en aquellos casos en los que una parte importante del presupuesto público del país receptor depende de las aportaciones de las agencias internacionales de ayuda al desarrollo<sup>174</sup>. Estas dificultades aumentan cuando las iniciativas de PEG son promovidas por las agencias internacionales, que son, a su vez, criticadas por la falta de continuidad en sus iniciativas o por sus resistencias y divisiones internas ante la importancia de estos proyectos, entre otras razones<sup>175</sup> (Budlender et al. 2002a: 89). Este tema tiene gran trascendencia en las relaciones entre los organismos de ayuda y los gobiernos y sociedad civil locales, receptores de la misma, por lo que soy consciente de que esta problemática no se debe olvidar al profundizar en las experiencias internacionales de países dependientes de ayuda internacional. No obstante, no la abordaré en esta tesis, puesto que requeriría una investigación propia.

En las iniciativas desarrolladas siempre se observa la necesidad de formación inicial de todas las partes que participan en las mismas. La aparente invisibilidad de la problemática de las relaciones de género, su aceptación como algo “natural” y “cultural”, difícilmente transformable, así como su separación de las políticas públicas y especialmente de las “neutras” cifras presupuestarias, exigen un trabajo inicial de apertura de la visión y de aprendizaje en el que hay que reaprender a leer los números y los planes desde un nuevo prisma, así como los valores subyacentes en nuestras creencias, lo que suele llevar su tiempo. Especialmente en el caso en el que las estructuras gubernamentales dirigidas a mejorar las condiciones de vida de las mujeres son débiles o el movimiento asociativo no es dinámico, la tarea es más ardua y a veces

---

<sup>174</sup> Resulta llamativo que allí donde los fondos provistos por los donantes representan un porcentaje importante del presupuesto del país destinatario, no se haya analizado apenas el papel de estos fondos en el estudio de género del presupuesto. A veces se argumenta la dificultad en el acceso a esa información, como es el caso de Tanzania (Budlender 2002a: 93).

<sup>175</sup> Budlender (2002 a: 91) recoge de forma detallada los principales organismos donantes de recursos para PEG, así como los principales retos a los que deberán hacer frente si pretenden que sus iniciativas sean acogidas con receptividad por los países destinatarios de las mismas.

infructuosa. En esos casos, el trabajo de los organismos internacionales, impulsando no sólo la concienciación dentro de los gobiernos sino en la sociedad civil, nos parece una gran contribución, siempre que sea estable en el tiempo y permita dotar de recursos para que se supere la experiencia piloto inicial y se asiente en la práctica presupuestaria regular con fondos suficientes para que se vean resultados positivos y cambios presupuestarios que animen a la sociedad a seguir participando en estas iniciativas.

En lo que respecta a la implicación de personas expertas externas y de los grupos de la sociedad civil, se perciben las carencias existentes en este sentido y la necesidad de asesoría externa para comenzar y profundizar en los análisis, tal como muestran las solicitudes de apoyo técnico exterior. En otros casos, esta ayuda ha sido interna, como en el caso de Sudáfrica, en el que grupos de investigación y de defensa de la sociedad civil llevaron a cabo investigaciones para documentar la falta de consistencia entre el gobierno post-apartheid que pretendía promocionar a las mujeres y las propuestas presupuestarias que presentaba en el Parlamento. Los grupos de la comunidad también tienen un papel importante a jugar a la hora de despertar conciencias y formar a la población para que influya a favor de la justicia y la igualdad en el gobierno público y en los presupuestos (Latinoamérica es un buen ejemplo de estas prácticas).

La cooperación entre los diversos agentes interesados, así como entre países, también nos parece un punto muy favorable, que permite diseñar estrategias en red que ayudan a aprender de las experiencias y estrategias utilizadas, así como a superar los obstáculos encontrados y abrir nuevos caminos para avanzar. Este es el caso del cono sur africano o de la región andina sudamericana, o la experiencia India, de Nepal y Sri Lanka, por ejemplo, donde tanto la formación inicial como la colaboración están siendo o han sido, en las primeras fases, un elemento importante de impulso a tener en cuenta.

Un aspecto en el que se han producido también similitudes en las experiencias analizadas es el relativo a la metodología seguida y a los instrumentos utilizados. Existe una batería de instrumentos, fruto de las experiencias pioneras descritas, que han sido utilizados como base inicial de la mayor parte de las experiencias realizadas a

nivel internacional. En la actualidad, también se están produciendo avances en este aspecto, ya que los presupuestos de género son un concepto relativamente nuevo, y al aplicar metodologías similares a diversas realidades se es cada vez más consciente de la necesidad de adaptación y de aplicación de innovaciones. Esto se manifiesta con nitidez en el caso del centro y sur de América donde se están realizando propuestas de nuevos instrumentos metodológicos (que suelen incluir la participación social como un elemento fundamental de los análisis de género), así como en Asia donde se hace hincapié en las metodologías útiles para hacer seguimiento de la información desagregada por sexo.

De todos modos, consideramos muy positivo el tener unos instrumentos básicos, ya que ayudan a iniciar las experiencias y a formar al personal funcionario y a la sociedad civil implicada. Además, el hecho de que organizaciones internacionales, como la Commonwealth o la ONU y algunos de sus organismos, se hayan implicado directamente, apoyando y transmitiendo estos instrumentos, es un elemento que consideramos positivo, ya que es probable que algunos gobiernos sean más receptivos a sus propuestas que a las realizadas inicialmente por la sociedad civil. Asimismo, creemos que facilita la implicación del Departamento de Finanzas, elemento clave en el diseño y seguimiento del presupuesto así como en la integración de cualquier perspectiva en el mismo.

A la hora de aplicar cualquiera de los instrumentos descritos, siempre se observa como tarea inicial la necesidad de recopilar datos e indicadores desagregados por sexo, la cual, a veces, es un fuerte obstáculo a superar para poder avanzar en el conocimiento de las políticas públicas.

Respecto a los medios de difusión de los resultados de estas iniciativas, se suele distinguir entre los documentos específicos para ello, o su integración en la documentación principal presupuestaria. Es decir, se suele optar por dar prioridad a su visibilidad o a su integración. En algunos casos los datos relativos al género se presentan de forma visible y aparte (documento anexo o específico), como en el caso de Tanzania o Uganda. En otros, sin embargo, los datos se integran en las propuestas presupuestarias de cada Ministerio y en los anexos relativos al género. Puesto que el

realizar un estudio aparte tiene ciertos riesgos respecto a su nivel de integración en las políticas generales, en algunos casos se ha intentado combinar ambos análisis, la publicación separada junto con un reflejo visible del género en las propuestas presupuestarias de cada Ministerio.

Los riesgos de burocratización que corren las iniciativas desarrolladas dentro de las estructuras gubernamentales, como en el caso Australiano, se suelen contraponer con la alternativa de que estos presupuestos sean desarrollados por organizaciones independientes del gobierno, como en el caso de Sudáfrica en su inicio. La desventaja de este segundo método, sin embargo, es la falta de acceso a información presupuestaria confidencial, así como la imposibilidad de impulsar una formación de conciencia de género enfocada al personal funcionario seguido en el modelo interno al gobierno (Sawer, 2002:53). Por ello, se suele recomendar trabajar a favor de superar las reticencias y desconfianza entre las organizaciones de la sociedad civil y del gobierno para que las iniciativas sean conjuntas y coordinadas, sin que ello elimine la capacidad crítica de la sociedad civil, como en el caso de Tanzania.

En la actualidad, en algunos lugares se están impulsando procesos que parten de un enfoque participativo de los presupuestos en torno a diversas problemáticas (a favor del medio ambiente, de la población pobre y del género) o al enfoque general de la política (impulso de las prácticas democráticas, de la transparencia, de la rendición de cuentas,...). Este movimiento refleja una nueva conceptualización de la gobernanza, la democracia y los procesos de toma de decisiones (Ej. Tanzania y países sudamericanos). Esta tendencia nos parece importante y creemos que deberían implicarse todos los niveles administrativos en la misma, ya que estas estrategias PEG si se pretende que sean realmente exitosas requieren el análisis conjunto de los presupuestos de todos los niveles administrativos, para que las propuestas de modificación de su funcionamiento y prioridades, siempre que sea necesario, se realicen de forma coordinada, ya que en caso contrario, un nivel puede obstaculizar la voluntad de cambio de otro inferior, o al revés.

Hemos observado de todos modos que no existen recetas únicas. La forma en que se enfoca el trabajo de los PEG está fuertemente influida por la situación política,

económica, social y cultural del país en el que realiza (Budlender et al. 2002b:7). Esto significa que si se quiere profundizar en las experiencias hay que conocer todos estos ámbitos. De todos modos, los puntos en común ayudan a avanzar y a extender estas metodologías de trabajo más allá de las experiencias existentes.

Finalmente, resaltar que los cambios introducidos en los presupuestos hasta el momento, fruto de estas iniciativas, parecen ser muy pequeños en comparación con los objetivos de la tarea propuesta. Por ello, en los análisis recogidos, prácticamente no hemos mencionado ningún resultado de cambio. Esto no significa que no se estén introduciendo algunas modificaciones y mejoras en algunos programas, pero dado que ésta es una estrategia a largo plazo, y que la implementación de estas prácticas llevan materializándose durante tan breve período de tiempo, dentro del cual debemos contar la necesidad de formación previa, no se suelen recoger, hasta la fecha, grandes resultados sino caminos abiertos de cara al futuro. Por ello, y a pesar de que ningún país, hasta la actualidad, pueda reivindicar que su presupuesto sea completamente sensible al género, el éxito de las iniciativas adoptadas no debería medirse solamente en función de los cambios introducidos en el presupuesto, sino de la sostenibilidad en el tiempo de las mismas y en los avances realizados en la sistematización de los indicadores y análisis con esta perspectiva de los programas presupuestarios y de todas sus modificaciones, que permitan visualizar las deficiencias y oportunidades existentes para introducir cambios.

Compartimos con Budlender su consideración sobre la importancia de que estos procesos sirvan para conseguir que la gente, y especialmente las mujeres, se impliquen y trabajen en este terreno. Asimismo, construir colaboraciones y cambiar el punto de vista del funcionariado y otras personas que detentan poder en temas relacionados con el género puede no ser visibilizado en el corto plazo ni en términos de presupuesto ni de políticas, pero puede facilitar cambios posteriores (Budlender et al. 2002a:19). Esta parece ser la dinámica iniciada y el camino que se está recorriendo. El tiempo de las evaluaciones de las experiencias todavía no ha llegado, pero sí del seguimiento y de la dinamización de los procesos, para que en el medio plazo se comiencen a recoger y analizar los resultados que darán impulso a continuar en el

futuro y a visualizar cambios no sólo de estrategia, sino en las condiciones de vida de las mujeres y de la mayoría de la población mundial.

## **III. PARTE**

### **LA APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA DE LOS PEG A NIVEL REGIONAL Y LOCAL: LA EXPERIENCIA EUROPEA Y VASCA**



## **CAPITULO 6**

**EXPERIENCIAS DESARROLLADAS EN EUROPA A  
NIVEL ESTATAL, REGIONAL Y LOCAL**





## **6.1. INTRODUCCIÓN**

En este capítulo nos vamos a centrar en la descripción y análisis de una muestra de experiencias europeas en Presupuestos con Enfoque de Género (PEG). Somos conscientes de que la mayor parte de estas iniciativas son recientes y de que, en este momento, se están comenzando a implementar en otros lugares de los que carecemos de información sobre la metodología que van a seguir o el proceso que pondrán en marcha. Este es el caso de países de Europa central y oriental, que están comenzando a analizar las posibilidades de aplicarla (Lituania, Turquía,...). De todos modos, consideramos que la muestra incluida es representativa del camino seguido hasta ahora por los Estados europeos, y que el resto los tendrá en cuenta a la hora de iniciar su andadura, ya que siempre se agradece un apoyo inicial. No obstante, en el camino se va aprendiendo que lo más conveniente es buscar vías propias, ajustadas a la realidad del terreno en el que se quiere aplicar.

Partiremos en esta descripción de una clasificación inicial basada en el agente impulsor central, en función de que pertenezca a la sociedad civil o a las estructuras gubernamentales. En algunos casos, este esfuerzo se convierte en una aproximación, puesto que en determinadas experiencias se ha producido una combinación de ambas iniciativas, lo que dificulta conocer quién ha dado el primer paso, así como el nivel de influencia efectiva que ha tenido la presión de la sociedad en la aplicación por parte de los gobiernos de estrategias PEG. No obstante, en general se suele destacar claramente la predominancia de una u otra estructura en el impulso inicial. Puesto que algunas de estas experiencias son muy recientes, hemos decidido exponerlas por orden cronológico, teniendo en cuenta el año de inicio de cada experiencia.

A partir de ahí, describiremos los procesos seguidos y sus principales características, haciendo hincapié en las metodologías más novedosas y las áreas analizadas. En aquellos casos en los que dispongamos de información, incluiremos la situación en la que se encuentran en la actualidad. Nos resulta de interés también contextualizar estas iniciativas en la estructura y nivel de descentralización administrativa existente en los países analizados, puesto que en Europa nos encontramos con Estados con

tradiciones fuertemente centralistas, como es el caso de Francia<sup>176</sup>, frente a otros que a pesar de ser unitarios han tendido a traspasar funciones importantes a las administraciones subestatales, como es el caso de los Estados nórdicos, o en los que los entes municipales han tenido tradicionalmente un peso importante dentro de los poderes públicos, como es el caso de Italia. Asimismo, nos encontramos con un grupo de Estados federales (como Alemania, Austria o Bélgica), así como con Estados en proceso de fuerte descentralización administrativa, como el caso del Reino Unido (con el proceso de *devolution*<sup>177</sup>) o el Estado español, con el Estado de las autonomías.

Junto a las experiencias desarrolladas a nivel estatal, incluiremos las experiencias regionales y locales, impulsadas principalmente por la sociedad civil, las cuales se han desarrollado especialmente en los Estados federales o el confederal suizo. Italia, a pesar de ser un Estado unitario, formado por regiones y provincias, también está conociendo iniciativas a nivel regional y local, sin existir una a nivel estatal, justificado por la historia y cultura italiana respecto al protagonismo municipal en la vida política. Por ello, en la parte final intentaremos ordenar las iniciativas en grupos lo más homogéneos posibles, para sintetizar la casuística existente en Europa en la actualidad, antes de realizar unas reflexiones finales con las que terminaremos el capítulo.

En una clasificación inicial de las experiencias recogidas en las siguientes páginas distinguimos, tal como refleja la Tabla 6.1., el nivel político en el que se han implementado, el organismo impulsor, el año de inicio así como las áreas o sectores analizados, en aquellos casos en los que se haya centrado en una muestra de los Departamentos o programas gubernamentales.

---

<sup>176</sup> El Estado francés comenzó en 1982 un proceso de descentralización administrativa a partir del cual ha otorgado una serie de competencias a las regiones y departamentos. No obstante, las principales funciones del Estado siguen estando en manos de la administración central.

<sup>177</sup> La palabra anglosajona “*devolution*” no tiene una traducción literal en castellano, al significar algo más que el proceso de descentralización y traspaso competencial de un nivel gubernamental a otro inferior. Hace también referencia a la devolución de poderes que previamente a su centralización habían estado en manos de las administraciones de las zonas a las que ahora son de nuevo transferidas.

**Tabla 6.1. Muestra de las experiencias PEG a nivel europeo  
(ordenadas por el año de inicio)**

PAIS/REGION/ LOCALIDAD	NIVEL POLITICO	ORGANISMO IMPULSOR	AÑO INICIO	SECTORES ANALIZADOS
Reino Unido	Estatal	Women's Budget Group (WBG)	1989	Sistema impositivo y de ayudas
Estados Nórdicos	Consejo Nórdico y estatal	Gobiernos estatales y colaboración inter estatal	A lo largo de la década de los 90	En función de los países: Suecia todo el presupuesto, el resto experiencias piloto sectoriales
Suiza	Estatal	Sindicatos de Funcionariado	1994	Recorte del déficit
	Cantón Basel	Oficina Derechos de Igualdad	2000	Incidencia del gasto
Escocia	Regional	SWBG	1999-00	Programas de los Departamentos de Deporte y Salud
Francia	Estatal	Representación parlamentaria	2000	Anexo al presupuesto
Italia Región Emilia Romagna, Módena Genova Siena	Regional y local	Gobiernos regionales, provinciales y locales	2000 2001	Todos los gastos desde perspectiva de desarrollo humano y de indicadores
Austria	Federal	Sociedad civil	2001	Ministerio de Salud
Irlanda	Estatal	Sociedad civil	2001	Plan Nacional de Desarrollo
Países Bajos	Estatal	Gobierno	2001	EP* Finanzas, bienestar social y
Belgica	Federal	Gobierno	2001/02	Experiencia piloto: Ministerio de Finanzas, de Asuntos exteriores
Alemania	Estatal	Gobierno Federal	2002	Estudios de viabilidad.
Berlin	Lander	Gobierno del Lander	2002	Algunos ministerios
Colonia	Local	Sociedad civil	2003	Agenda Local 21
Munich	Local	Sociedad civil	2002	Hacer frente a Recortes del gasto
Estado español C.A. Vasca C.A. Andaluza	Autonómico	Institutos de la Mujer	2000/02 2004/05	EP e informe de evaluación de impacto del presupuesto

Fuente: elaboración propia. \*EP=experiencia piloto

## **6.2. EXPERIENCIAS EUROPEAS IMPULSADAS POR LA SOCIEDAD CIVIL**

### **6.2.1. La experiencia anglosajona**

#### **REINO UNIDO**

El principal agente impulsor de estas iniciativas en el Reino Unido es el *Women's Budget Group* (WBG), grupo formado en 1989 por activistas de género de diferentes sectores, especialmente pertenecientes a los ámbitos universitario, sindical y de ONGs, muy activas y preocupadas por las implicaciones de la política económica en las condiciones de vida de las mujeres. Entre sus actividades destaca ser un grupo de presión, defensor de que determinadas políticas económicas beneficien a las mujeres. Con este objetivo, trata de persuadir a las personas responsables del Ministerio de Finanzas británico para que incorporen anualmente una evaluación de impacto de género del presupuesto público y consideren, en todas las fases de formulación de las políticas, su impacto sobre las relaciones de género<sup>178</sup> (Himmelweit, 2002:49), incluyendo el análisis de la Revisión Quinquenal del Gasto .

WBG como red centra sus actividades en torno a cinco objetivos:

- Analizar y liderar el debate sobre las implicaciones de género de las políticas económicas, partiendo de las múltiples dimensiones de las desventajas que sufren las mujeres.
- Desarrollar, encargar y difundir investigaciones sobre la igualdad de género dentro de las políticas económicas y los presupuestos de género.
- Impulsar un mayor conocimiento y comprensión entre quienes establecen las políticas y marcan la opinión pública sobre las implicaciones de género de la política económica, además de asesorar en medidas concretas.
- Promover la transversalidad de género en el establecimiento de las políticas, en su presentación y en su control.
- Trabajar con otras organizaciones para aumentar la conciencia pública sobre la importancia de las cuestiones de igualdad de género dentro de la política económica (Bellamy, 2002a).

---

<sup>178</sup> Por ejemplo, en sus análisis de las medidas presupuestarias relativas a los programas denominados del "Nuevo Acuerdo" (New Deal) han constatado que solamente el 8% de los recursos se habían destinado a programas dirigidos a familias monoparentales, de los que el 95% son mujeres. Sin embargo, el 57% de los programas estaban dirigidos a personas jóvenes, de los que solamente el 27% eran mujeres.

El grupo WBG hace una labor de difusión de sus posturas críticas ante las políticas gubernamentales, por medio de la publicación de documentos<sup>179</sup> donde cuestiona el marco económico implícito en el enfoque del Ministerio de Finanzas, pone mucho énfasis en la economía de los cuidados y en el reparto del tiempo, y plantea una redefinición del concepto económico de “eficiencia”. Muestra, asimismo, una sensibilidad especial hacia la pobreza entre las mujeres y las medidas para combatirla. Sus análisis del presupuesto británico se han centrado más en la parte del ingreso y transferencias que en el gasto, debido, en parte, a la naturaleza de los presupuestos en el Reino Unido, donde el mayor debate se produce en el ámbito impositivo, siendo las partidas de gasto debatidas posteriormente, con un eco social inferior (Budlender et al., 2002a).

Tras realizar una crítica anual a las propuestas realizadas por el gobierno británico en su presentación presupuestaria, el potencial del WBG aumentó cuando el Partido Laborista fue elegido para formar gobierno a mitad de la década de los 90. Este ha demostrado tener una postura más abierta a la participación social que el gobierno anterior, lo que le ha impulsado a abrir todos los años un período de consulta sobre el presupuesto. El proyecto presupuestario se presenta anualmente en noviembre en un documento que refleja las principales políticas y los cambios propuestos para el siguiente ejercicio. Para ampliar las posibilidades de participación social, se decidió abrir un período de consulta previo en el que se presenta un borrador de presupuesto, lo que le ha permitido al WBG realizar envíos formales de sus propuestas al gobierno. Esto le ha facilitado tener una influencia más directa sobre el presupuesto. A partir de un taller realizado en 1998, el grupo tiene reuniones periódicas con el Ministerio de Finanzas.

La Conferencia de Beijing de 1995 y las Conferencias de OCDE y la Unión Europea de 2000 y 2001 han impulsado, asimismo, al Ministerio de Hacienda a comprometerse en la utilización del enfoque PEG y a realizar una experiencia piloto con la asesoría y apoyo técnico del WBG. Esta tuvo comienzo en 2003, con la colaboración de la Unidad de Mujeres e Igualdad del Gobierno, en la que analizaron algunos proyectos de gasto

---

<sup>179</sup> <http://www.wbg.org.uk/RRB.htm>

de varios departamentos, y finalizó a mediados del 2004, con la presentación pública<sup>180</sup> de los resultados.

Los departamentos que participaron en la experiencia piloto fueron el de Comercio e Industria (DTI) y el de Trabajo y Pensiones. El primero eligió el Servicio de Pequeña Empresa, una agencia departamental que tiene clientes directos, y cuyo objetivo es servir de voz a las pequeñas empresas para mejorar la calidad y coherencia de los programas de ayuda a las mismas. Este servicio tiene entre sus objetivos incrementar el número de pequeñas empresarias, que se encuentran en la actualidad sub-representadas en este colectivo. Para el análisis eligieron dos programas que buscaban impulsar el empresariado por medio del reconocimiento de buenas prácticas.

EL Departamento de Trabajo y Pensiones eligió dos programas, el acuerdo para familias monoparentales, y el destinado a aquellas personas que llevan más de 18 meses en situación de desempleo, dada la existencia de datos desagregados. Ambos programas pretenden incentivar a la gente desempleada a que encuentre un empleo, por medio de cursos, orientación e impulso al autoempleo.

En los análisis de los datos existentes, en el primer caso se llegó a la conclusión que era necesaria una comprensión más profunda de la desigualdad de género en la política empresarial, para lo que era también un requisito reunir datos adecuados y desagregados por sexo, no disponibles en ese momento, que sean analizados de forma continuada y coherente.

En el caso del Departamento de Trabajo y Pensiones, los programas elegidos tenían un componente de género muy marcado, ya que el colectivo objetivo era fuertemente femenino, en el caso de las familias monoparentales (90% del total), y fuertemente masculino en el caso de las personas desempleadas mayores de 25 años (84% eran hombres). Consideraron, finalmente, que sería más interesante tomar proyectos que estuvieran menos sesgados, aunque también les resultó de interés hacer seguimiento

---

<sup>180</sup> *Final Report of the Gender Analysis of Expenditure Project* (HM Treasury y DTI) publicado en Julio, 2004.

de las trayectorias profesionales de las mujeres y los hombres en estos dos programas.

A pesar de que la experiencia piloto fue bastante sencilla, se concluyó que había colaborado a despertar el interés y la necesidad de seguimiento de la perspectiva de género en las políticas públicas, especialmente, en las aparentemente neutras, revelando la necesidad de más datos desagregados, que permitirían incrementar el nivel de eficacia y eficiencia de las políticas públicas. (HM Treasury et al., 2004:17). En la autoevaluación de su trabajo, el WBG considera que su actividad ha resultado eficaz a la hora de influir en las políticas gubernamentales, ya que han conseguido incluir temas adicionales en la agenda del Gobierno.

Entre los cambios que han impulsado, Bellamy (2002) destaca las modificaciones introducidas en aquellas políticas en las que el impacto del WBG ha resultado claro. Por ejemplo, se ha impulsado la reforma de las medidas que recogen ayudas fiscales a las Familias Trabajadoras (Working Families Tax Credit). Esta ayuda ha sido dividida en dos créditos separados, el Crédito Impositivo del Empleo y el Crédito Integrado Infantil. Esta división supone un avance a la hora de facilitar un sistema integrado de ayuda financiera a la infancia, sin relación con la situación laboral de los padres y madres. Además, el Crédito Infantil se otorga ahora a la persona cuidadora responsable de la criatura y no al cabeza de familia (Elson, 2002b). El WBG argumentaba que cualquier efecto producido por los incentivos al empleo debería tener como objetivo tanto a mujeres como a hombres por igual, por lo que el trabajo debería resultar igualmente remunerado para ambos sexos, y se debería animar a que padres y madres compartieran los papeles de cuidadores y de trabajadores remunerados. Habían constatado que el crédito fiscal a las familias trabajadoras, tal como estaba diseñado en un principio, estaba funcionando de tal manera que para la mayoría de las familias resultaba más práctico que uno de los cónyuges trabajara muchas horas fuera del hogar, mientras el otro se encargaba de la mayor parte de las responsabilidades del cuidado, y sólo aceptaba un papel secundario en el mercado laboral, si es que aceptaba alguno. Tras la aportación realizada, el WBG ha logrado modificar la norma.

El WBG del Reino Unido tiene estrechos vínculos con el WBG de Gales, de Escocia y el grupo irlandés que promueve los presupuestos de género<sup>181</sup>.

### **ESCOCIA**<sup>182</sup>

En la base de la iniciativa escocesa se encuentra el trabajo realizado por la organización *Engender*<sup>183</sup>, que constituye una red de información e investigación para las mujeres escocesas, que trabaja con otros grupos tanto local como internacionalmente, en la mejora de las vidas de las mujeres y a favor del aumento de su poder e influencia. Entre sus objetivos destaca su actividad a favor de que las mujeres y sus preocupaciones tengan una mayor visibilidad e igual representación a todos los niveles de la sociedad escocesa. El objetivo de *Engender* es, así, promocionar y empoderar a las mujeres.

Una vez iniciado el proceso de descentralización de la administración británica, y vistas las posibilidades que ofrecía el nuevo ejecutivo y, sobre todo, el nuevo Parlamento Escocés para responder a las necesidades de las mujeres, *Engender* organizó un Seminario en noviembre 1999 para contrastar con grupos y personas interesadas, las posibilidades de formar un grupo de trabajo sobre presupuestos de género. Inspirándose en el trabajo realizado por el Women's Budget Group británico (WBG) decidieron constituir un grupo a nivel de Escocia, que pronto tendría la oportunidad de realizar propuestas ante la presentación del primer presupuesto de gasto del gobierno autónomo de 2000-01 y 2001-02.

En mayo del 2000 se estableció el Scottish Women's Budget Group (SWBG)<sup>184</sup> que pretende utilizar la experiencia de la academia, las comunidades de base, los sectores de voluntariado y las fuerzas sindicales para averiguar cómo es gastado el dinero que aportan los y las contribuyentes al erario público, y cómo afecta este gasto a las mujeres y a los hombres, realizando propuestas que ayuden a promocionar los intereses de las mujeres. Entre sus principales actividades se encuentra la de impulsar

---

<sup>181</sup> Los últimos años se han producido una serie de Conferencias de Presupuestos de Género a nivel de ambas islas (pan-islands), que han reunido a personas y organizaciones interesadas en PEG de Inglaterra, Escocia, Gales, Irlanda del Norte e Irlanda ([www.wbg.org.uk/ME\\_Pan.htm](http://www.wbg.org.uk/ME_Pan.htm)).

<sup>182</sup> Consejo de Europa (2005: 35) y McKay (2005).

<sup>183</sup> <http://www.engender.org.uk/>

<sup>184</sup> <http://www.engender.org.uk/budget-group.htm>

al ejecutivo y legislativo escocés para que utilicen el análisis de género en la mejora de las políticas públicas.

Cuando el Ejecutivo lanzó su primera propuesta de presupuesto, el SWBG hizo pública una respuesta colectiva, en la que recogía el impacto sobre las relaciones de género de medidas específicas, y realizaba propuestas para establecer un marco que asegurase un análisis de impacto de género del proceso presupuestario. El Gobierno respondió públicamente por medio del Ministro de Finanzas, el cual manifestó que pensarían la idea de llevar a cabo una auditoría de género del gasto público. A partir de ahí, se realizaron una serie de reuniones conjuntas, tanto con Comités parlamentarios como con el Ministerio de Finanzas para hacer realidad la propuesta. Como consecuencia de la misma, se formó un Grupo de trabajo denominado *Equality Proofing Budgets and Policy Advisory Group* en octubre de 2000 en el que estaba representado el SWBG.

A partir de estos contactos y la actividad del grupo de trabajo y de la Comisión de Igualdad de Oportunidades, el ejecutivo escocés ha realizado un plan para conseguir la igualdad de género a través de una estrategia de transversalización del género. Esta estrategia fue publicada en el 2000, y denominada “La estrategia de la igualdad” (the “Equality Strategy”). Entre las medidas que recoge se encuentra el compromiso de desarrollar mecanismos que permitan realizar la evaluación de impacto de género del presupuesto y de los planes de gasto del gobierno.

La formación y capacitación en este tema de las personas que trabajan en la administración escocesa ha llevado su tiempo, como declara Mckay (2005:15). No obstante, con objeto de desarrollar instrumentos para analizar el presupuesto desde la perspectiva de género se ha comenzado con un trabajo piloto en el Departamento de Salud y en la División de Deporte, dentro del Departamento de Cultura, Turismo y Deporte. Esta experiencia comenzó en enero del 2005 y se ha centrado en analizar si existen diferencias de género en las respuestas dadas a iniciativas lanzadas por ambos Departamentos, el de salud y el de deporte, de forma cruzada, estableciendo conexiones que subrayan la naturaleza transversal de la desigualdad. Los programas

seleccionados para el análisis son el relativo a la prevención del tabaco y el programa de escuelas activas, relacionado con el deporte en las escuelas.

La metodología seguida en este estudio se compone de los siguientes elementos:

- Repaso de la literatura existente relativa a las diferencias de género en las áreas bajo estudio.
- Descripción de la política formulada y de los recursos asignados, basándose en entrevistas con las personas responsables de los programas y de los organismos implicados en la puesta en marcha de las iniciativas.
- Elaboración de una guía para las personas responsables, como consecuencia de las lecciones aprendidas y de las mejores prácticas internacionales.
- Realización de un informe sobre el progreso de los programas piloto que recoge tanto la revisión bibliográfica, el análisis de los resultados y algunas recomendaciones para el trabajo futuro en Presupuestos con Enfoque de Género.
- Breve reseña del trabajo piloto a incluir en el borrador presupuestario de septiembre del 2005.
- Plan de Acción para la siguiente fase del trabajo dentro del Ejecutivo Escocés.

Esta iniciativa ha sido liderada por la Unidad de Igualdad y el Departamento de Finanzas del ejecutivo escocés. Se contrató a una persona por seis meses para el análisis, y un equipo de la Universidad de Caledonia, Glasgow, realizó la revisión bibliográfica y evaluó los programas. El objetivo del programa piloto, en suma, consistía en identificar los principales mecanismos implicados en la puesta en práctica de los compromisos respecto a los PEG, recogidos en la Estrategia de Igualdad del 2000. Para conseguirlo, intentaron vincular los objetivos políticos, las prioridades para la intervención y los recursos asignados en el proceso.

Sin embargo, a pesar de que el trabajo fue realizado en el período establecido, el ejecutivo escocés no lo incorporó finalmente en el borrador presupuestario del 2005, y

de acuerdo con las declaraciones realizadas en febrero del 2006<sup>185</sup> por una de las investigadoras universitarias que participó en el análisis el trabajo, seguía en el cajón sin haber visto la luz por falta de consenso dentro de los departamentos afectados. En el futuro próximo, se podrá observar cómo evoluciona esta iniciativa, que por el momento (junio 2006) se encuentra estancada por falta de voluntad para implementarla por parte del ejecutivo actual.

## IRLANDA

La experiencia irlandesa ha tenido dos ejes principales de actuación. El primero se enmarca en la política de igualdad del gobierno irlandés y, el segundo en la estrategia de lucha contra la pobreza que se estaba implementando en Irlanda cuando se empezó a divulgar la estrategia de PEG.

En Irlanda, la política de igualdad de género, tradicionalmente, se ha implementado a través de medidas de acción positiva. En los últimos años, esta política esta impulsando el estudio de los presupuestos públicos del Estado desde la perspectiva de género, aunque como sus promotoras reconocen, existen algunas resistencias a superar. En el marco del Plan de Desarrollo Nacional 2000-06<sup>186</sup>, la transversalidad de género ha sido adoptada para avanzar en la estrategia de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Prácticamente todas las medidas incluidas en el mismo requieren la realización de una evaluación de impacto de género, la recopilación de datos desagregados por sexo y la necesidad de informar dos veces al año a dos comités de control sobre su implementación.

Además, se ha puesto en marcha una Medida a favor de la Igualdad para las Mujeres (*Equality for Women Measure*), que ha reunido el mayor volumen de recursos en la historia de Irlanda para esta causa (para el periodo 2000-03 más de 14,5 mil millones de euros). Es un programa de acción positiva financiado fundamentalmente por fondos

---

<sup>185</sup> Conferencia impartida en la Jornada realizada en Viena sobre *Gender Budgeting*, impulsada por el *Women Watch* austriaco en febrero 2006.

<sup>186</sup> Este Plan de Desarrollo Nacional 2000-06 (*National Development Plan -NDP*) es un plan de inversiones de 55 mil millones de euros. Entre sus requerimientos se encuentra la necesidad de integrar la perspectiva de género en las políticas principales (*gender mainstreaming*). Los programas operativos incluidos hacen referencia a las infraestructuras, el desarrollo regional, el empleo y formación, el sector productivo y la paz (Long, 2003:1).

del Estado. Previamente, las acciones positivas habían sido financiadas por los Fondos Estructurales Europeos. El apoyo técnico lo provee WRC.

En el Plan de Desarrollo Nacional se ha incorporado una Unidad de Igualdad de Género que cuenta entre sus funciones dar apoyo y consejo en esta materia a las personas encargadas del diseño y ejecución de las políticas y programas. Dentro de esta labor, ha impulsado un proyecto piloto de investigación con objeto de explorar el uso potencial del enfoque de género en los procesos presupuestarios.

El análisis de esta experiencia piloto se centró en el Consejo Regional de Empresas (County Enterprise Board, CEB), cuyo objetivo es promover micro-empresas a través de ayudas financieras y programas que impulsan el desarrollo de capacidades empresariales. En este proyecto se desarrollaron dos instrumentos analíticos con enfoque de género:

-El denominado *Template* para promover los presupuestos sensibles al género, provee una matriz para una auditoría de género de todas las facetas de la organización, incluyendo los procesos presupuestarios. Como resultado de la auditoría se realizó una clasificación comparativa (benchmark) de la sensibilidad de la organización respecto al género, así como una estrategia para aumentarla.

-El segundo fue un *Funding map* que promueve una nueva forma de mirar al presupuesto, con objeto de que incluya nuevas perspectivas preactivas para vincular a la administración financiera y los programas incluidos en el presupuesto, identificando también su nivel de flexibilidad.

Para el análisis se utilizaron también instrumentos más clásicos, como un análisis de las personas beneficiarias y un análisis de incidencia desagregada por el género.

En el segundo eje, relacionado con la estrategia contra la pobreza, el proceso de concienciación sobre PEG comenzó en 2001 cuando la Dra Linda Doyle de Trinity College (Dublín) organizó un seminario para analizar las iniciativas existentes de presupuestos de género a nivel internacional. De todas las personas invitadas al mismo (de la academia, política u ONGs), ninguna conocía el concepto previamente. En esa reunión también se hizo una presentación del Plan "Poverty Proofing",

mecanismo para implementar la Estrategia Nacional de Irlanda contra la pobreza (*National Anti-Poverty Strategy: NAPS*) puesta en práctica en 1997, con objeto de reducir en un periodo de 10 años el porcentaje de la población que vivía en la pobreza. El Plan contra la Pobreza ha servido, por lo tanto, como punto de partida para evaluar de forma preliminar la capacidad y receptividad de los Departamentos gubernamentales en la puesta en práctica de un ejercicio de Presupuesto de Género, puesto que les ha permitido conocer mejor el funcionamiento de la maquinaria estatal.

El inicio de este trabajo, por lo tanto, combinó el análisis del proceso presupuestario irlandés y de las metodologías utilizadas en los PEG recogidas en el material de la Commonwealth (Quinn, 2003<sup>187</sup>). El objetivo del análisis inicial consistía, así, en realizar una valoración de impacto del Plan contra la pobreza, con el objeto último de cambiar el proceso de formulación de las políticas y asegurar que la valoración de impacto (sobre la pobreza) se convirtiera en un elemento rutinario de la formulación de toda política pública. Es decir, se pretendía convertir estas valoraciones en una práctica principal (*mainstream practice*), que fuera aplicada a todas las políticas (Quinn, 2003:3). Esto implicaba prestar una atención especial a determinados colectivos objeto de mejora, citados en la legislación antidiscriminación, entre los que se incluyen las mujeres.

En la revisión que hizo el *Nacional Economic and Social Forum* sobre el proceso de lucha contra la pobreza concluyeron que, en general, los departamentos gubernamentales habían respondido pobremente a los requerimientos de desarrollar valoraciones de impacto sobre la pobreza. Aunque los responsables de los mismos se habían sensibilizado sobre la necesidad del ejercicio, se habían encontrado con una serie de obstáculos, entre los que se mencionaban:

- Falta de voluntad política
- Falta o escasez de formación
- Falta de recursos

---

<sup>187</sup> Quinn es una consultora irlandesa que trabaja en la organización *Work Research co-operative, Social and Economic Consultants* (WRC). Una parte importante del trabajo de este organismo se centra en desarrollar políticas partiendo de la práctica, trabajando con proyectos de base para aprender e influir en los cambios de políticas en los departamentos gubernamentales nacionales y europeos. Trabajan, sobre todo, en temas de inclusión social e igualdad, especialmente de género, realizando análisis e instrumentos analíticos y de formación.

➤ Falta de indicadores y pocos datos recopilados

Y aunque el nivel de pobreza había disminuido en los últimos años, no se pudo comprobar el nivel de incidencia del plan, ya que muchas personas sugerían que el factor principal había sido el crecimiento económico experimentado por Irlanda en la última década.

Asimismo, la influencia de ese Plan en el presupuesto, de acuerdo con los comentarios del Departamento de Finanzas, se puede considerar muy escaso. A pesar de que habían considerado necesario realizar el análisis, las personas responsables de ponerlo en práctica señalaban que “las limitaciones de tiempo, el secretismo y las consideraciones políticas relacionadas con el Presupuesto no auguraban buenas perspectivas para la presentación de la evaluación de impacto en el Presupuesto”. No obstante, sí se había incluido alguna información sobre las consecuencias distributivas de las modificaciones introducidas en el impuesto sobre la renta y en relación con las políticas de bienestar social. Y existían planes en 2003 para mejorar la situación anterior e incluir un análisis más integral de los efectos de la política en los colectivos más pobres, teniendo en cuenta especialmente el género, entre otras variables (medioambiente, ruralidad,...).

El Nacional Women’s Council de Irlanda (NWC), por su parte, realiza informes previos al presupuesto desde una perspectiva de igualdad de género, y una vez aprobado el mismo analiza hasta qué punto se han tenido en cuenta sus recomendaciones. Por otra parte, en las negociaciones entre los agentes sociales también se realizan recomendaciones sobre cómo se debería gastar el presupuesto relativo a la inclusión social y la igualdad, lo cual es considerado un buen punto de partida para los futuros análisis de los presupuestos desde el género. También se han realizado algunos informes fruto de investigaciones llevadas a cabo sobre los cuidados y las reformas del bienestar social desde la mirada de las mujeres.

Así, se constata la importancia de la cooperación social, ya que desde 1987 se reúnen representantes de las fuerzas sindicales, empresariales, agrícolas, y desde 1996 de las comunidades y del sector del voluntariado. Esta colaboración comenzó cuando Irlanda

se encontraba en una crisis económica extrema, época en la que se logró un acuerdo sobre los salarios. A pesar de existir una amplia corriente de opinión que considera positiva la colaboración, también hay posturas críticas que consideran que estas prácticas han reforzado el pensamiento ideológico dominante del neoliberalismo, ya que siempre se ha aceptado el marco macroeconómico neoliberal (uno de los sistemas con menores impuestos en Europa y con uno de los gastos sociales más reducidos en la UE y en la OCDE). El último acuerdo tomado en 2003 no fue apoyado por la plataforma comunitaria y de voluntariado, y algunas de esas organizaciones se han retirado del acuerdo.

Por todo lo anterior, Quinn considera que Irlanda tiene posibilidades de avanzar en el proceso de presupuestos sensibles al género, ya que tiene una infraestructura sobre la pobreza, otra sobre la igualdad de las mujeres, perspectivas de crear una unidad integral, y cuenta con unas asociaciones comunitarias cada vez más críticas con la política macroeconómica y con mayor capacidad para realizar análisis macroeconómicos desde la perspectiva de género (Quinn, 2003).

### **6.2.2. La experiencia germanica**

#### **SUIZA**

En Suiza, el Sindicato de los Funcionarios Públicos comenzó en 1994 a realizar un estudio sobre el impacto directo e indirecto de los recortes del déficit presupuestario sobre las mujeres. En el mismo, se analizaron los impactos desagregados por género tanto sobre el empleo, los beneficios recibidos y en el trabajo no remunerado de las mujeres. A partir de ahí se han llevado a cabo más iniciativas impulsadas por grupos de mujeres, miembros del parlamento y sindicalistas. Los presupuestos sensibles al género en Suiza son más robustos allí donde existe apoyo desde los partidos políticos progresistas y las fuerzas parlamentarias, en colaboración con las organizaciones de mujeres, así como con grupos de mujeres dentro de la iglesia.

Las principales dificultades encontradas en el proceso se deben a los diferentes sistemas presupuestarios utilizados en los diferentes niveles administrativos, así como los cambios que se están introduciendo en la apuesta por la Nueva Gestión Pública

(*New Public Management*). Esta estrategia cambiará la forma de elaboración presupuestaria, y reducirá drásticamente el inusual alto nivel de poder de decisión presupuestaria que tienen los representantes públicos e incluso el público en general. Asimismo, el problema del tiempo a la hora de presentar estadísticas, también se considera un obstáculo en la realización de investigaciones actualizadas relativas al presupuesto.

De todos modos, hay experiencias interesantes en la Federación Suiza, como por ejemplo la desarrollada por el Cantón de la Ciudad de Basel. Basándose en datos del año 2000, han realizado un análisis de la incidencia del gasto desagregado por sexo, teniendo como base tres preguntas fundamentalmente: ¿quién paga y quién recibe las ayudas estatales? ¿son los hombres los que pagan los impuestos y las mujeres las que se “benefician” del gasto estatal? ¿distribuye el cantón el dinero de forma “neutral”, de forma igualitaria entre las mujeres y los hombres?.

Con objeto de responder a esas preguntas han realizado un análisis de la incidencia del gasto, que definen como un análisis que “sirve para comparar las ventajas y las desventajas, para varios segmentos de la población, que surgen de una institución pública”. Su cobertura es amplia, ya que parten de que el análisis “no cubre solamente una institución pública específica sino el conjunto del gasto y del ingreso del Estado”. Su objetivo era realizar el análisis de los gastos del Estado aplicado a las personas receptoras de las ayudas, por una parte, y de los ingresos aplicados a las personas contribuyentes, por la otra. Sin embargo, finalmente el análisis realizado en este Cantón, basándose en los datos estadísticos del año 2000, se ha limitado al gasto, debido a la carencia de datos relativos a los ingresos.

Además, han diferenciado entre las personas que reciben las ayudas públicas y aquellas que se benefician de las mismas, ya que no siempre coincide el receptor con la persona que gana por medio de la ayuda. Asimismo, teniendo en cuenta las características de la población han distribuido el gasto en 400 grupos diferentes de colectivos, distinguiendo entre las personas suizas y las extranjeras y entre los grupos de edad existentes, además del género, lo cual enriquece el análisis y las conclusiones obtenidas del mismo.

Analizando los resultados de este estudio<sup>188</sup>, se puede resaltar la cantidad de datos que recogen las oficinas estadísticas suizas en los diferentes niveles administrativos, lo que les ha permitido hacer cálculos que reflejan cómo se distribuyen los recursos financieros, así como el tiempo dedicado a tareas domésticas y de cuidados dentro de las actividades no remuneradas.

Sus resultados reflejan diferencias tanto en los datos generales como en los sectoriales. A nivel general, la primera conclusión es que el Cantón destina más recursos a los hombres que a las mujeres. Los hombres reciben, aproximadamente, un 15% más de recursos en ayudas estatales que las mujeres. Y ésta es la tónica hasta la edad de los 75 años. A partir de esa edad, los gastos per capita de las mujeres aumentan, debido exclusivamente a las ayudas sociales, ya que los gastos sanitarios no aumentan más para las mujeres, aunque, a veces, es lo que se espera. También en las materias relacionadas con la educación, la protección de la infancia y la juventud y la seguridad pública es mayor el gasto destinado a los chicos que a las chicas. En educación, es debido a las opciones de estudios realizadas por los chicos respecto a las de las chicas y en el ámbito de la protección y seguridad, por su mayor peso en ese colectivo.

La diferencia más clara se produce con las personas extranjeras. En este colectivo, los gastos educativos, una vez terminado el ciclo de educación obligatoria, disminuyen más fuertemente que para el resto de la población, y las ayudas sociales aumentan debido a que obtienen unos ingresos inferiores a la población suiza.

En el análisis de la vinculación entre el gasto del Estado y el trabajo no remunerado, también se detectan fuertes diferencias en la cantidad de trabajo realizado por las mujeres y los hombres, y la necesidad de aliviar a las mujeres de las cargas que desempeñan en este terreno. Además, los recortes presupuestarios en los sectores relacionados con los cuidados de la salud también repercuten en la carga de trabajo de las mujeres, por lo que es necesario analizar sus cambios y variaciones de forma conjunta.

---

<sup>188</sup> Conferencia de Leila Straumann, Responsable de la Oficina de Derechos de Igualdad de la Ciudad de Basel. Abril del 2003.

El tercer estudio realizado analiza los cambios en el empleo de la administración y sus repercusiones sobre las mujeres (si aumenta el desempleo de este colectivo en épocas de recortes de personal, si aumenta su participación en empleos a jornada parcial, y en sus salarios). En este terreno, se observa la necesidad de realizar estudios en más profundidad, ya que se detectan algunas diferencias entre los sexos, aunque no muy representativas.

En resumen, en las conclusiones de estos tres estudios resaltan la necesidad de realizarlos en intervalos regulares de tiempo para observar su evolución y comprobar hacia donde se va moviendo la tendencia, si de forma positiva o negativa. Asimismo, se considera que son análisis utilizables como instrumentos de planificación, y que permiten realizar comparaciones con otros niveles administrativos y otros países (Straumann, 2003).

### **AUSTRIA<sup>189</sup>**

En la República Federal Parlamentaria de Austria, formada por nueve Estados, la primera iniciativa de PEG se llevó a cabo en el año 2001 a iniciativa de un grupo independiente de economistas e investigadoras sociales provenientes de la universidad y otras instituciones de investigación. Este grupo de trabajo, conocido como *Beigewum*, comenzó por reunir información sobre las experiencias existentes a nivel internacional y exploró los efectos específicos de género del presupuesto estatal austriaco.

El objetivo principal de esta iniciativa era concienciar de la importancia de esta práctica y despertar, tanto en el gobierno como en las ONGs, el interés por la misma. Las relaciones con las ONGs y el ente coordinador de la transversalidad de género en el Ministerio de Finanzas llevó a la creación de una red de PEG con el grupo de trabajo mencionado como unidad motora de la misma.

El siguiente cometido fue realizar dos manuales. En el primero recogieron los resultados de su trabajo de investigación, en el que junto al análisis del impacto de la estrategia macroeconómica sobre las mujeres, analizaron los ingresos

---

<sup>189</sup> Consejo de Europa (2005): *Gender budgeting*. Final report of the Group of specialists on gender budgeting. Directorio General de Derechos Humanos. Estrasburgo. [www.coe.int/equality](http://www.coe.int/equality). 28 Pág.

gubernamentales (centrándose en los impuestos, la seguridad social y las tasas públicas) así como unas áreas seleccionadas de gasto público (educación, investigación, política del mercado de trabajo, fondos destinados a las organizaciones de mujeres). El segundo iba dirigido a las autoridades locales y regionales.

En 2002, el Ministerio de Finanzas realizó un análisis del impuesto sobre la renta de forma desagregada por sexo/género, y en 2004 el Gobierno Federal Austriaco decidió comenzar un análisis de presupuesto con enfoque de género, con la implicación del Ministerio de Salud en colaboración con el encargado de la problemática de las Mujeres. Se comenzó con un análisis piloto de la política sobre las drogas (drug policy). En el presupuesto de 2005 la ley presupuestaria introdujo los PEG como un instrumento de transversalización del género. Como primer paso, se solicitó a cada ministerio analizar el impacto de género de una categoría de sus asignaciones presupuestarias.

El Estado Federal de Austria Alta (Upper Austria) ha comenzado un análisis de los gastos públicos en educación, salud y deportes, sectores entre los que abarcan el 50% del gasto de este lander. Se pretenden analizar también las ayudas directas, sus efectos sobre el empleo y los efectos indirectos sobre la economía de los cuidados, con objeto de desarrollar una política mixta que promueva la igualdad de género.

En Viena<sup>190</sup> también se ha declarado en 2005 la intención de comenzar un proyecto piloto de presupuestos de género que abarque el análisis del presupuesto de uno de los distritos de la ciudad. Otras ciudades también han declarado su intención de comenzar este tipo de análisis.

## **ALEMANIA<sup>191</sup>**

Alemania es un Estado parlamentario federal compuesto de 16 Länder<sup>192</sup> (Estados federados). En octubre del 2002, el nuevo Gobierno electo en su Acuerdo de Coalición

---

<sup>190</sup> Viena es la capital de Austria y del land de la Baja Austria, y tiene status de land independiente. Cuenta con una población de 1.631.082 habitantes en 2005, y constituye la mayor ciudad de Austria. El área metropolitana cuenta con 2.165.357 habitantes. (<http://es.wikipedia.org/wiki/Viena#Pol.C3.ADtica>).

<sup>191</sup> Consejo de Europa (2005): 30; y Taller celebrado en Viena sobre *Gender Budgeting*. Febrero 5-7. (Watch Group, 2006).

incluyó que “la Transversalidad de Género debería ser integrada de forma sostenida como método en todos los Departamentos gubernamentales. Y los presupuestos de género serán parte de esta estrategia”.

En junio del 2003, el grupo de trabajo interministerial del Gobierno Federal alemán fundó un sub-grupo de trabajo sobre PEG. Este grupo comenzó su andadura realizando propuestas para poner en marcha una iniciativa PEG para el 2006. En abril del 2005, también se ha contratado a un grupo de personas expertas externas para realizar el estudio de viabilidad de la puesta en práctica de PEG a nivel estatal.

Al mismo tiempo, algunos Ministerios Federales han comenzado también a dar pasos hacia el PEG como parte de su proceso de transversalización del género. Por ejemplo, el Ministerio de la Juventud ha realizado un control sistemático desde la perspectiva de género de un parte importante de sus partidas presupuestarias: información desagregada por sexo de la participación de chicas y chicos en todas las acciones realizadas por medio de organizaciones contratadas por el Ministerio. Estas deben recoger en sus informes anuales estos datos desagregados, lo que permite analizar los aspectos de género. En este mismo sentido, el Instituto Alemán de la Juventud ha realizado una serie de estudios cualitativos para evaluar los beneficios derivados para las chicas y los chicos de las medidas financiadas por el Ministerio federal y el avance de las políticas de género dentro de las instituciones que reciben fondos públicos.

Otros Ministerios, como el de Educación, Cooperación Internacional, Asuntos Exteriores o Instituciones Federales han establecido similares instrumentos para controlar y reestructurar sus gastos.

Varios Lander alemanes también se encuentran en el inicio de procesos de aplicación de Iniciativas PEG. Destaca el Estado de Berlín, que a partir de una iniciativa parlamentaria, se ha comprometido a realizar un PEG en 2006, por medio del cual una

---

<sup>192</sup> Desde el 3 de octubre de 1990, fecha de la reunificación alemana se divide en 16 Estados federados. Once Länder formaban la antigua Alemania Occidental (Schleswig-Holstein, Hamburg, Bremen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Baden-Württemberg, Bayern y Berlín), mientras que la hasta entonces República Democrática Alemana fue dividida en cinco Länder (Mecklenburg, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Sachsen y Thüringen).

parte del presupuesto de todos los ministerios va a ser analizada desde la perspectiva de género. El método elegido consiste en un análisis de grupos beneficiarios desagregados por género. El Senado de Berlín ha establecido una comisión sobre Transversalidad de Género y un Grupo de Trabajo sobre Presupuestos de Género que incluye a la ONG “Iniciativa de Berlín para un proceso presupuestario justo con el género”.

A nivel local también se están empezando a desarrollar iniciativas de PEG. En la ciudad de Berlín, por ejemplo, a nivel de los distritos que la componen se ha dado comienzo al impulso de estos análisis.

### **Berlín**<sup>193</sup>

Berlín es, de nuevo, la capital de la República Federal Alemana a partir de su reunificación. Es, a su vez, una ciudad y un Estado alemán, cuya área geográfica prácticamente coinciden<sup>194</sup>.

En el Lander de Berlin, la Administración ha comenzado a analizar el presupuesto con enfoque de género a partir de 2002, por medio de un estudio de la incidencia de los beneficios, teniendo como base datos cuantitativos. A nivel local, también se ha puesto en marcha una iniciativa en este sentido, a partir de 2003, en la que se elaboran informes sobre PEG y la Transversalidad de Género.

El impulso inicial dado a estas iniciativas surge de la sociedad civil, a partir del taller organizado por la ONG *Forum de las Mujeres sobre Presupuestos de Género* en 2001, de duración de un día. A continuación, se comenzó una “Iniciativa a favor de un Presupuesto Sensible al Género en Berlin” (que denominaremos “La Iniciativa”). Está constituida por mujeres de ONGs, fundaciones, científicas, partidos y sindicatos. Todas ellas trabajan de forma voluntaria.

Los objetivos de esta iniciativa han sido:

---

<sup>193</sup> Watch Group, (2006): Taller celebrado en Viena sobre *Gender Budgeting*. Febrero 5-7

<sup>194</sup> El área metropolitana de Berlín en 2005 contaba con 4.262.480 habitantes, la ciudad más poblada de Alemania y la segunda en la UE. Berlín está organizada en 12 distritos.

- Impulsar la puesta en práctica del Presupuesto de Género de forma cualificada como una estrategia para evaluar el impacto de género de las políticas a nivel estatal en Berlín (a nivel del länder).
- Realizar una reflexión crítica sobre la gestión que la administración de Berlín estaba realizando de la experiencia de PEG.

La Iniciativa fue activada en las elecciones de Berlín de 2001, introduciendo el tema de PEG en la campaña electoral. En primer lugar, enviaron una carta a todos los partidos de Berlín y representantes del gobierno local. Carta firmada por 104 personas y 26 organizaciones y asociaciones. El Senado de Berlín decidió entonces implementar un PEG con el apoyo de las mujeres de diferentes partidos. Tras las elecciones, la Iniciativa comenzó una ronda de contactos con representantes políticos y algunos miembros de la administración de Berlín con objeto de poner en marcha esta iniciativa cuanto antes. En 2002, la actividad crítica se concretó en un “Informe a la Sombra” (shadow report) del Segundo Informe sobre Transversalidad de Género y Presupuestos de Género en Berlín encargado por el Senado de Berlín. Y se logra que el enfoque PEG se integre en la estrategia de Transversalidad de Género (TG) de forma exitosa como una línea de acción política.

La Administración de Berlín comenzó a recopilar información suficiente para llevar a cabo un análisis de incidencia de beneficios (benefits incidents analysis), realizando, en primer lugar, una evaluación de las estadísticas disponibles desagregadas en función del sexo, como precondition para comenzar el análisis. A nivel de distritos, la selección de los productos y áreas presupuestarias fue realizada partiendo de un punto de vista práctico: medidas de desarrollo individual (por ejemplo, servicios de asesoramiento y orientación, o alojamientos,..), utilización de instituciones públicas (bibliotecas,..) y distribución directa de recursos financieros. A nivel del Senado berlinés, se analizó la posición presupuestaria para el “desarrollo económico”.

En 2004, el Parlamento de Berlín decide la entrada en vigor de una ley para asegurar que la TG sea un proceso de arriba hacia abajo, y también introduce informes del progreso de PEG a nivel de la administración para el periodo presupuestario 2004-05. Se establece un organismo de control a nivel de distrito, y se comienzan a establecer

experiencias piloto en 21 organismos administrativos y de distritos. Hasta la actualidad se han realizado 21 proyectos relativos a TG y 4 a PEG. En todos estos proyectos, ha habido apoyo por parte de organizaciones externas y expertas de género, participando en la formación de género de las personas que ocupan los altos cargos de las administraciones implicadas.

Una vez desarrolladas las experiencias piloto, se han puesto en práctica cuatro proyectos de PEG, tres de ellos a nivel de distrito y uno a nivel de un Ministerio local. El procedimiento aceptado establece que todos los sectores en la Administración deben implementar PEG paso a paso hasta 2006.

La labor de la Iniciativa, no obstante, no ha consistido tanto en realizar análisis presupuestarios, como en elaborar comentarios sobre el proceso de puesta en práctica por parte de la administración de las iniciativas de PEG. Las principales conclusiones de la experiencia de la administración han sido la constatación de que no es suficiente declarar que existen disparidades cuantitativas en el presupuesto, y a continuación no mirar a las causas de esas disparidades. Consideran útil vincular la Transversalidad de Género con las actividades incluídas en los Presupuestos de Género para poner en práctica políticas en los sectores respectivos que permitan cambiar las disparidades o promover activamente la igualdad de género. En 2005 organizaron un taller con las personas responsables de temas de género de los diversos partidos políticos, las administraciones y el público, en general.

La Iniciativa social, no obstante, no se limita a intervenir en el proceso solamente desde el exterior de la administración, sino que participa en el comité que implementa la experiencia oficial de PEG (en su Landeskommission), por medio de una representante. Su principal misión consiste en impulsar temas de debate y propuestas de actuación. Entre ellas destacan el fomento de una estrategia de comunicación entre la clase política y la administración, la construcción de competencias y habilidades en este tema con la ayuda de expertas externas, así como crear redes con la universidad o demandar apoyo financiero para continuar con el proceso. También impulsa que la administración realice sus análisis presupuestarios orientando el análisis hacia lo cualitativo, no exclusivamente lo cuantitativo.

Algunas participantes en la Iniciativa están trabajando como expertas externas en el proceso de implementación que realiza la administración y están implicadas en un estudio de pre-viabilidad con objeto de poner en marcha una iniciativa de Presupuestos de Género a nivel nacional. En 2005, también han presentado recomendaciones al segundo informe sobre Transversalidad de Género y el Proceso de Presupuestos de Género, elaborado por el gobierno local de Berlín.

Desde esta iniciativa civil, junto a sus análisis críticos de las medidas presupuestarias del gobierno, tanto a nivel de Estado como a nivel local, trabajan también las relaciones públicas, presentando sus actividades tanto a nivel local, nacional como internacional, en reuniones y congresos (Centro de las Mujeres de Berlín, Femme Global, y congresos internacionales de la Fundación Heinrich Böll, entre otros). Además, están creando redes con otros grupos civiles relacionados con los Presupuestos de Género a nivel de Alemania, realizan preguntas críticas a las personas responsables de las actividades políticas, y organizan actos y conferencias sobre PEG. Asimismo, cuentan con una página web, donde cuelgan sus actividades e informes ([www.gender-budgets.de](http://www.gender-budgets.de)).

### **Colonia**<sup>195</sup>

La iniciativa impulsada por la sociedad civil en Colonia<sup>196</sup> comenzó a desarrollarse en el contexto del proyecto de Agenda Local 21 y su compromiso con un desarrollo urbano sostenible. El grupo impulsor de la Iniciativa está convencido de que la sostenibilidad social depende en gran medida de la igualdad y equidad para todas las personas, lo cual significa que se debe dar un equilibrio entre el trabajo y la vida, lo económico y lo social, y el mercado y la economía del cuidado. Varias participantes del grupo estaban a su vez en el proyecto "Leitbild Köln 2020" ([www.stadt-koeln.de/leitbild](http://www.stadt-koeln.de/leitbild)), organizado por la municipalidad y desarrollado por personas funcionarias, expertas y parte de la ciudadanía. Una vez aprobado este proyecto por la corporación municipal en 2003, el grupo comenzó a trabajar en uno nuevo con objeto de realizar una valoración del presupuesto municipal con enfoque de género. Para llevarlo a cabo buscaron nuevas personas para agrandar el grupo de trabajo. Tras un año de trabajo, en noviembre del

<sup>195</sup> Watch Group, (2006): Taller celebrado en Viena sobre *Gender Budgeting*. Febrero 5-7.

<sup>196</sup> Colonia: Ciudad alemana (Koeln) con 966.500 habitantes en el 2000.

2004, 14 mujeres (el único hombre que se había adherido abandonó el grupo) presentaron públicamente una evaluación del presupuesto municipal con enfoque de género.

Para el análisis habían seleccionado algunos proyectos. Entre ellos, analizaron la biblioteca municipal y el Instituto de enseñanza secundaria popular. Entre sus resultados, resaltaron que las mujeres pagaban más por los cursos que realizaban que los hombres, debido a que sus intereses parecían merecer menor apoyo financiero público que los de los hombres. Para llegar a esta conclusión habían realizado un análisis de costes unitarios de la educación para adultos, desagregada por hombres y mujeres ([www.koelnagenda.de/docs/genderbudget.pdf](http://www.koelnagenda.de/docs/genderbudget.pdf)).

Junto a sus actividades de relaciones públicas y de difusión de la necesidad de realizar PEG a nivel municipal, colaboran con otras organizaciones en la recopilación de indicadores para un desarrollo urbano sostenible. Además, para finales de esta década el Ayuntamiento está planeando un presupuesto de la ciudadanía en la que este grupo quiere que se incluya el PEG.

A nivel institucional, la corporación municipal de Colonia está dando los primeros pasos para integrar la transversalidad de género en la política municipal. A finales del 2005 han dado comienzo a un proyecto piloto en TG. Tras un debate se decidió posponer el inicio de un PEG, aunque dado el trabajo del grupo de mujeres impulsoras del mismo, se ha decidido tenerlo en cuenta de cara al futuro.

### **Munich**<sup>197</sup>

La Iniciativa de Presupuestos de Género (Gender Budget Initiative-GBI) de Munich es un grupo de la sociedad civil, en la que sus miembros trabajan de forma voluntaria. Estas provienen de diferentes ámbitos: proyectos feministas, de los partidos Verde y Social Demócrata, de la municipalidad y el Consistorio Municipal. El grupo comenzó a trabajar en noviembre 2002 tras la decisión adoptada por el Ayuntamiento de Munich

---

<sup>197</sup> Watch Group, (2006): Taller celebrado en Viena sobre *Gender Budgeting*. Febrero 5-7.

de realizar fuertes recortes en el área de las instituciones relacionadas con las mujeres y las niñas.

Sus demandas a la corporación municipal se han centrado en la necesidad de desarrollar e implementar el concepto de Presupuestos de Género para Munich, así como insertar procedimientos de participación activa de la ciudadanía dentro del proceso presupuestario.

Las principales actividades desarrolladas por este grupo de GBI han abarcado tres ámbitos. En primer lugar, han dado publicidad a la necesidad de una iniciativa de PEG por medio de presentaciones públicas (conferencias, talleres,..) y ejercido como grupo de presión ante las personas representantes de los partidos políticos que forman parte del Ayuntamiento y del Parlamento Federal (han realizado y publicado cuestionarios a los y las políticas y han colgado sus respuestas en la web; han escrito cartas a la alcaldía de Munich,..). Algunas de estas actividades han sido realizadas en colaboración con otros grupos civiles alemanes defensores del PEG (Berlín, Colonia,..). El segundo ámbito de actuación se centra en el debate y profundización de conocimientos expertos en temas de género y PEG, para lo que han cooperado con institutos científicos y grupos de personas expertas. El tercero se basa en la estructuración de redes con otros grupos que están trabajando en temas de presupuestos de género, así como con organizaciones de mujeres, de servicios sociales, sindicales, políticas,..

En julio del 2002, el Consistorio Municipal de Munich aprobó una moción presentada por el Grupo Verde, relacionada con la consolidación presupuestaria y la transversalidad de género. La Comisión por la Igualdad de Oportunidades también había realizado previamente una recomendación en este sentido. En enero del 2004, el Consistorio aceptó una resolución, que incluía la necesidad de insertar la perspectiva de género en todos los aspectos del presupuesto municipal. Con objeto de analizar el presupuesto desde esta perspectiva como parte de todas las decisiones presupuestarias, han formado un grupo de personas expertas, para informar sobre los efectos de las medidas de consolidación e impulsar la formación.

En este proceso, el Área de Defensa de las Mujeres ha desarrollado también una serie de actividades en Munich. Entre ellas, por estar vinculada con los PEG, destacaríamos las siguientes: el impulso de la inclusión de la transversalidad de género como parte de la Nueva Gestión Pública; la mejora de la recopilación de datos desagregados por sexo; la publicación de un folleto sobre el modo de que el presupuesto municipal debe incorporar la perspectiva de género; el envío de un cuestionario sobre presupuestos de género a todos los Departamentos en el 2003, y el análisis de PEG de tres experiencias piloto. Estas han sido las medidas dirigidas a personas desempleadas de larga duración, los microcréditos para la puesta en marcha de proyectos empresariales y las licencias para el mercado de Navidad. La investigación ha sido desarrollada a lo largo de 2005-06. También están realizando un intercambio de experiencias entre grandes ciudades organizado por la Asociación Alemana de Ciudades y Pueblos (*Deutscher Städtetag*) desde 2005.

En una valoración inicial de la experiencia municipal, la GBI considera que a pesar de haberse aceptado una resolución para incluir el PEG en el proceso presupuestario en 2004, su puesta en práctica fue ralentizada desde un principio. Solamente algunas personas empleadas en la administración local que se encontraban motivadas para ello comenzaron a implementar la experiencia, pero han constituido actividades bastante aisladas. Existen, asimismo, fuertes carencias de instrumentos y formación sobre PEG (así como problemas para realizar unos presupuestos orientados hacia los productos y resultados, como resultado de la Nueva Gestión Pública). También han aflorado resistencias y bloqueos por parte de algunas personas de la administración, que no contestan los cuestionarios ni proveen información, alegando la protección de datos, entre otras excusas. No existe tampoco una presión ni parlamentaria ni pública para implementar PEG, ni existen apenas recursos para financiar estudios o investigaciones piloto.

A pesar de todos estos problemas, existen dos institutos científicos en Munich trabajando en temas de presupuestos de género: FAM<sup>198</sup> y SIM<sup>199</sup>, que colaboran entre

---

<sup>198</sup> FAM es el acrónimo de Frauenakademie München (Academia de Mujeres, Munich). Organización implicada de forma activa en los estudios relacionados con las mujeres y el género y apoya a las mujeres contra todas las formas de discriminación para que consigan igual acceso y oportunidades en ciencia,

sí para desarrollar de forma conjunta un enfoque de PEG que sea aplicable en la administración pública y en las organizaciones científicas. La GBI colabora con ellos para desarrollar su conocimiento y propuestas.

## 6.3. EXPERIENCIAS EUROPEAS IMPULSADAS DESDE LA ADMINISTRACION

### 6.3.1. La experiencia de los países nórdicos

Los países nórdicos, Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia<sup>200</sup>, a pesar de ser Estados unitarios cuentan con los sectores públicos más descentralizados de Europa, aunque a nivel legislativo se consideran Estados centralistas (Elman, 1995: 239). Tienen en general dos niveles de gobierno, que comprende el gobierno nacional y las administraciones locales o consejos de ciudad (City councils)<sup>201</sup>. En el caso de Suecia, también existe la división administrativa de los Consejos regionales (County Councils), en la actualidad 21. Las ciudades y los consejos regionales tienen amplias responsabilidades y, por lo tanto, una fuerte influencia política. Gestionan el sistema educativo, los servicios de cuidados a la infancia, el servicio de salud y el transporte público. En el caso de Suecia, estos dos últimos servicios son competencia del nivel administrativo regional (Wenner et al. 2004: 6).

Tanto Suecia como Finlandia, si los comparamos con otros Estados europeos, están escasamente poblados y las jurisdicciones locales son relativamente pequeñas, por lo

---

economía, política y en la esfera pública, por medio de la investigación, educación y consultoría. FAM tiene como objetivo reforzar las competencias y habilidades de las mujeres tanto a nivel individual, laboral y político y apoya la comunicación internacional sobre los mismos derechos e igual oportunidades de mujeres y hombres ([www.frauenakademie.de](http://www.frauenakademie.de)).

<sup>199</sup> SIM o Sozialwissenschaftliches Institut München (Institute of Social Science, Munich) es un Instituto de Investigación independiente que realiza investigaciones y consultoría en el terreno de las ciencias sociales y económicas. Coopera en una red con otros institutos de investigación y consultoría para permitir una transferencia continua de conocimiento, experiencia y resultados de las investigaciones. Los ámbitos de interés de este Instituto son el desarrollo organizativo y los recursos humanos, el control y planificación social, el desarrollo urbano y regional, la investigación y evaluación social. SIM comenzó su trabajo y actividades relacionadas con los PEG, especialmente en el ámbito de búsqueda de indicadores sensibles al género, en concreto con una encuesta a la ciudadanía realizada en el 2000, y en conexión con proyectos relacionados con la implementación de la Nueva Gestión Pública en Alemania e Italia ([www.sim-sozialforschung.de](http://www.sim-sozialforschung.de)).

<sup>200</sup> La Organización de Naciones Unidas en 1995 consideró las políticas de igualdad de oportunidades de Suecia como el ejemplo de mejores prácticas a nivel mundial ((Wenner et al. 2004:5).

<sup>201</sup> El proceso de descentralización del sector público en los países nórdicos cuenta con una historia de más de 100 años. Los gobiernos centrales han ido asignando más y más funciones a las autoridades locales a lo largo del tiempo (Lotz, 1998:19). Sin embargo, estos países no han adoptado el mismo modelo de finanzas públicas, existiendo fuertes diferencias entre ellos.

que, a veces, se asocian en federaciones municipales o comarcas (Söderström, 1998:4). Además, existe una aparente baja movilidad de las unidades convivenciales nórdicas, por lo que las diferencias en los niveles de impuestos y servicios locales parecen jugar un papel marginal en la toma de decisiones de localización de las personas (Lotz, 1998:20).

A pesar de no ser gobiernos completamente similares, puesto que difieren, entre otras cosas, en el tamaño del sector público, en la división de funciones económicas entre los dos niveles de gobierno y, también, en el sistema de ayudas que utilizan para equiparar la carga impositiva total, las personas expertas en finanzas públicas locales nórdicas reconocen que tienen muchos puntos en común, y que forman en muchos aspectos un grupo separado dentro de los Estados industrializados. Entre sus puntos coincidentes destaca la creencia común en un gobierno local fuerte (Söderström, 1998: 4), que desarrolla muchas de las funciones redistributivas del Estado del Bienestar. Esta fuerte creencia en los valores localistas les ha conducido a adoptar un modelo pragmático de tipo cooperativo donde el Gobierno central utiliza varias medidas regulatorias y subvenciones para asistir a los gobiernos locales a superar el problema de la competencia.

En relación a las políticas de igualdad entre hombres y mujeres, los Estados nórdicos se han caracterizado a lo largo del siglo XX por ser pioneros en su puesta en práctica, especialmente en el terreno laboral, resaltando sus vínculos con las políticas relativas a la familia y la infancia (integradas en el Estado del bienestar). Políticas desarrolladas principalmente a partir de la década de los 60 (Wenner et al., 2004:10), por la necesidad de mano de obra barata y la opción de la patronal y los sindicatos de contratar a más mujeres en vez de seguir confiando en la población inmigrante (Jonung y Thordarsson, 1980, citado por Elman, 1995:241).

En Suecia, por ejemplo, desde las primeras décadas de los XX se había realizado un esfuerzo por implicar a las mujeres en política (Elman, 1995:237) y, en general, las administraciones nórdicas han avanzado mucho en el camino de consecución de una representación paritaria entre mujeres y hombres, lo cual ayuda en la realización de políticas de género transversales, ya que éstas se han ido integrando como prioridad

en la agenda política general de estos Estados (Wenner et al. 2004:5). Estos hechos y la tradición cultural nórdica parecen haber influido en la carencia de un movimiento de mujeres de base, puesto que se encontraban mejor integradas institucionalmente que en otros lugares.

Las políticas de igualdad de género han abarcado no sólo las políticas sociales nacionales, sino que han penetrado en otras áreas relevantes de la vida social y política, como el sistema fiscal, las listas electorales, la composición de los órganos gubernamentales, etc. (Wenner et al. 2004:5).

En el proceso de implementación de las políticas de igualdad, tanto Suecia como Finlandia cuentan con estadísticas nacionales que incorporan una amplia cantidad de datos desagregados por género<sup>202</sup> y han desarrollado indicadores específicos como el “Barómetro de género”<sup>203</sup> finlandés y el *Índice de Igualdad de Género* (JämlIndex) en Suecia (Wenner et al. 2004:7). El JämlIndex es un índice que permite a los municipios y distritos acceder a los datos del resto de localidades y comparar tendencias en igualdad de género. El sistema se comenzó a utilizar en 1990 ([www.scb.se](http://www.scb.se)). Consta de quince diferentes variables, e incluye las estructuras medias de empleo, las horas de trabajo, los servicios de cuidados a la infancia, y la composición de los cuerpos gubernamentales, entre otros (Wenner et al. 2004:7).

De todos modos, a pesar de su extensión en el tiempo y al esfuerzo realizado, también se han manifestado resistencias a la implementación de cambios a favor de la igualdad, puesto que no se han logrado los objetivos propuestos. En la actualidad, todavía se manifiestan desequilibrios, especialmente, en la división del trabajo entre los sexos y en la violencia y acoso laboral contra las mujeres. Por ello, se considera necesario hacer frente, tanto a nivel estatal como municipal, a una serie de problemas relativos a igual salario por “igual trabajo”, la segregación del mercado laboral, la ceguera de género relativa al impacto y efectividad de los servicios públicos, los desequilibrios de género relativos a la gestión doméstica y el cuidado de las criaturas, y

---

<sup>202</sup> Ver *Statistics Finland: Women and Men in Finland*, y *Statistics Sweden: Women and Men in Sweden*.

<sup>203</sup> El Barómetro de género se basa en encuestas nacionales relativas a temas que incluyen la política de igualdad de género. Se actualiza cada tres años, y el primero se realizó en 1998.

las dificultades relativas a la conciliación de la familia y el empleo. Temas todos ellos a los que se quiere hacer frente, especialmente en Suecia y Finlandia (Wenner et al. 2004:6).

### **FINLANDIA**

En Finlandia, la implementación de los principios y métodos de transversalidad de género han tenido lugar primordialmente a nivel nacional. Los municipios han sido menos activos en este ámbito. Los consejos de las ciudades todavía tienen un largo recorrido por recorrer.

Respecto a la transversalidad de género, hace unos años se legisló que toda nueva normativa debía incorporar un análisis de impacto de género de forma obligatoria. La primera ley en aplicarla fue la reforma de Ley de Seguridad y Salud Ocupacional, que probó que esta ley se había centrado hasta ese momento en “profesiones de riesgo” masculinas, mientras que las profesiones ocupadas mayoritariamente por mujeres habían sido ignoradas. Este caso mostró la importancia de desarrollar este tipo de análisis como parte de cambio legislativo para asegurarse de que las necesidades tanto de las mujeres como de los hombres se incluyen en la legislación (Consejo Nórdico, 2005).

Respecto a las iniciativas PEG, el Ministerio de Asuntos Sociales y Salud en cooperación con el Ministro de Finanzas han desarrollado un proyecto de Presupuestos de Género a nivel nacional a lo largo de los últimos años (2004-05). El objetivo es ir ampliando el análisis año a año a otros Ministerios, puesto que se ha recogido entre los objetivos del Plan Nacional para la Igualdad de Género completar este proceso para el año 2008, año en el que se espera que el presupuesto en su totalidad debería estar integrado en el proyecto (Wenner et al. 2004:16).

### **SUECIA**

La política de igualdad de género sueca se basa en el principio de que “los hombres y las mujeres tienen iguales derechos, oportunidades y responsabilidades para conseguir un trabajo que les permita independencia económica, participar en la actividad política, sindical y otras actividades sociales, cuidar de la infancia y de la casa y estar libres de

discriminación sexual y tener garantía de ello.” (Wenner et al. 2004:5). Para conseguirlo hay que lograr:

- Igual distribución de poder e influencia entre mujeres y hombres
- Las mismas oportunidades para las mujeres y los hombres a la hora de conseguir la independencia económica.
- Iguales condiciones y oportunidades para entrar y permanecer en un empleo.
- Igual acceso a la educación y a la formación así como oportunidades para desarrollar los intereses y talentos personales.
- Responsabilidad compartida con las criaturas y las tareas domésticas
- Ausencia de violencia relacionada con el género.

En 1994, el gobierno adoptó la TG como su principal estrategia para conseguir los objetivos fijados de igualdad de género. A partir de entonces han puesto en práctica diversas medidas para implementar esta estrategia. Sin embargo, la lentitud de proceso ha impulsado que en 2001 se formara un grupo de trabajo con objeto de intensificar este trabajo a favor de la transversalidad. A finales del 2002 se forma, a petición del Gobierno, un Comité Director a alto nivel para realizar una propuesta para que la TG fuera incorporada a las diversas oficinas gubernamentales (formación, metodología, grupos de trabajo,...). Al mismo tiempo, se pone en marcha de forma coordinada por la División de Igualdad de Género y el Departamento de Presupuestos del Ministerio de Finanzas un proyecto de presupuestos de género denominado “Un reparto igualitario” (“An equal share”), centrado en el desarrollo metodológico.

Dentro de este proyecto han impulsado una experiencia piloto que comenzó en 2003, en la que se han realizado análisis de género en tres áreas gubernamentales: la encargada del desarrollo regional, la de los servicios sociales y la del transporte. El objetivo a conseguir a lo largo de la legislatura era realizar un análisis de la equidad de género de todas las áreas gubernamentales, incluyendo la definición de objetivos e indicadores de resultados. A partir de estos proyectos, se considera que se han establecido las bases para comenzar a integrar el enfoque de género en el proceso presupuestario de forma más amplia.

En este contexto, en 2003 se puso en marcha un Plan de Acción Nacional por el que el Gobierno se comprometía a realizar análisis de igualdad de género en todas las áreas políticas, con el objetivo de definir objetivos e indicadores de resultado a favor de la igualdad. Los frutos de este análisis serán presentados a finales del 2006, lo que permitirá, a partir de esa evaluación de las políticas, mejorar la redistribución de los recursos e implementar medidas que promuevan la igualdad de género. En todos los departamentos, además, se han nombrado personas coordinadoras de la política de igualdad en sus respectivos Ministerios, que han participado en cursos de formación especiales y continuos para capacitarse en el tema, puesto que el plan incluye poner en práctica la transversalidad de género en todos los departamentos gubernamentales a lo largo del periodo 2004-09 con especial interés en los procesos presupuestarios. En resumen, algunas de las medidas incluidas en el plan son las siguientes:

1. Designación de personas coordinadoras de la equidad de género situadas estratégicamente.
2. Establecimiento de un organismo que coordine todos los Ministerios.
3. Un programa de formación extensiva para la Unidad de Equidad de Género.
4. Un programa de formación extensiva para las personas coordinadoras de género.
5. Formación continua y apoyo a todas las personas en la administración que estén implicadas en el trabajo de análisis de género y la formulación de objetivos e indicadores.
6. La presentación de resultados de lo ejecutado por cada área política a finales del 2006.

En esta planificación es notoria la importancia dada a la estructuración institucional. Las responsabilidades están bien definidas y existen personas responsables en la Unidad de Equidad de Género que asisten a los Ministerios y unidades del Gobierno, (suman 230 agencias), que deberán informar al Gobierno de la aplicación del trabajo sobre la equidad de género descrito.

Aunque el Gobierno sueco lleva más de una década (desde 1988) incluyendo un anexo al presupuesto del Estado relativo a la distribución de los recursos económicos entre mujeres y hombres, dentro del apartado que recogía la igualdad de género, éste no había tenido gran repercusión hasta que en 2003 se incluyó como anexo a las previsiones financieras del presupuesto estatal para el 2004. Ese año se incorporó un análisis de los efectos del Estado de Bienestar en los diferentes grupos de mujeres y

hombres, haciendo hincapié en la Distribución de los Recursos Económicos. El objetivo principal del mismo era subrayar la situación económica real de las mujeres y los hombres en el grupo de edad comprendido entre los 20 a 64 años. Para ello, toda la información incluida (relativa a las situación salarial, de seguridad social, de beneficios por desempleo, ingresos de capital,..) está desagregada por sexo. Presentada de este modo ha sido más debatida y ha despertado mayor interés que la iniciativa anterior.

Además del nivel estatal, existe trabajo sobre PEG a nivel regional y local. La Asociación Sueca de Autoridades Locales (Svenska Kommunförbundet) comenzó su labor a favor de la transversalidad de género en 1995 con el desarrollo e implementación de medidas en áreas políticas específicas. Las directrices generales nacionales en igualdad de género le sirven de base para su trabajo relativo al género. Sigue un enfoque de arriba hacia abajo, comenzando por el Consejo de Alcaldes (Council of Mayors) (Wenner et al. 2004:31).

De acuerdo con los datos ofrecidos por la Asociación Sueca de Autoridades Locales, el 96% de las ciudades suecas tienen representantes de género. El enfoque 3R<sup>204</sup> (ver capítulo III) se suele aplicar de forma generalizada en las ciudades y regiones suecas desde 1995. Sin embargo, existe una gran diversidad en el grado de aplicación de estas 3R en función de las personas responsables de los temas de género. Además, este método se considera útil en la descripción situacional y evaluación de las medidas a aplicar, pero inadecuado en términos de configurar el proceso de transversalidad de género. Normalmente, no se suelen realizar evaluaciones sobre los niveles de aplicación de la transversalidad de género a nivel local.

En el caso de **Estocolmo**, la política de igualdad de género es un componente integral de un concepto holístico de gestión de la diversidad, y existe una planificación detallada relativa a la política de igualdad de género desde la década de los 90, basada en la comunicación y el dialogo. Se considera que cuenta con el modelo más avanzado de transversalidad de género a nivel internacional (Wenner et al. 2004:6-7).

---

<sup>204</sup> Recientemente se ha añadido una cuarta R (Restricción), que significa que si las organizaciones no aplican la transversalidad de género serán sancionadas.

La región de Estocolmo es responsable del servicio de salud (32.000 pacientes por día) y del sistema de transporte público (2 millones de usuarios/as diarios). La región/distrito de Estocolmo<sup>205</sup> cuenta con 42.000 personas empleadas (2004), de las cuales cerca de 40.000 trabajan en el servicio de salud, siendo uno de los mayores empleadores de Escandinavia ((Wenner et al. 2004: 25). Más del 80% de todas las personas que trabajan en el sector salud son mujeres (81%), mientras en el sector transporte suponen el 36% de las personas ocupadas. En conjunto, las mujeres superan el 77% del total de empleo público de la región.

A nivel local, la administración de la ciudad de Estocolmo emplea a cerca de 46.000 personas (76% mujeres), en 50 departamentos. La Ciudad se esfuerza por contratar a hombres en departamentos sobrerrepresentados por mujeres dentro de sus competencias (educación,..). Cuenta con un plan de diversidad y una Secretaría Anti-Discriminación, así como cuatro defensoras/os del pueblo (ombudsperson). Comenzó a realizar sus Planes Anuales por la igualdad en 1997. En el 2004, representantes de todos los departamentos están trabajando en el desarrollo de un Plan de Igualdad general para la Ciudad, junto a planes específicos para las áreas de política respectivas de los 50 departamentos.

En la ciudad de **Gutemburgo**, en 2003 se llevó a cabo un estudio sobre la integración de la perspectiva de género dentro del presupuesto municipal en el área del bienestar. Este área comprende los servicios a individuos y familias, a personas refugiadas, con minusvalías, a ancianas, servicios médicos municipales y asuntos estratégicos. A pesar de contar con estadísticas desagregadas por sexo, se detectaron carencias en determinados ámbitos (rendimiento, finanzas y personas empleadas, entre otros). El estudio señaló que las rutinas laborales, una gestión insuficiente y la carencia de tiempo eran obstáculos que limitaban la aplicación de la perspectiva de género en este ámbito. Se observó que el proceso seguía el mismo patrón de años anteriores, cuando no se había aplicado la perspectiva de género. Como resultado de la experiencia, se concluyó que era necesario incluir en todos los documentos básicos del trabajo

---

<sup>205</sup> La gestión de la región/distrito de Estocolmo es paritaria, siendo en algunos de sus órganos mayoritaria la presencia de mujeres (Wenner et al. 2004:25).

presupuestario la información desagregada por sexo, entre otras recomendaciones<sup>206</sup> (Christensen, 2005).

## **NORUEGA**

Noruega también cuenta con una larga tradición en medidas para transversalizar el género con objeto de promover la igualdad. En 1979, se aprobó un Acta de Igualdad de Género que establecía la responsabilidad de todas las administraciones públicas en la promoción de la igualdad. Acta revisada en 2002, con objeto de extender al sector privado la responsabilidad de promover la igualdad de género de forma activa, planificada y sistemática. Asimismo, se incorporó la necesidad de que las propuestas presupuestarias de los Ministerios públicos incorporaran un informe sobre la igualdad de género en el ámbito de la política de personal.

Ese mismo año, en 2002, el Ministerio de la Infancia y la Familia comenzó a coordinar una iniciativa con objeto de insertar una perspectiva de género en el presupuesto estatal noruego. Se invitó a los Ministerios a incorporar en sus propuestas presupuestarias un anexo con el análisis desde la perspectiva de género de sus programas, y una gran parte respondió afirmativamente. Un Comité de Secretarías de Estado en Igualdad de Género ha sido el encargado de desarrollar un proceso de presupuestos de género. A partir de ahí se han realizado algunas evaluaciones sistemáticas, basadas en el género, de asignaciones de recursos en determinados programas. Los pioneros han sido los relacionados con la política juvenil, de producción de alimentos o relacionada con la producción de renos. Dadas las limitaciones de esta propuesta inicial, en 2005 se decide intensificar el proceso, por lo que para 2006 se ha solicitado a todos los Ministerios que incluyan evaluaciones de género de sus propuestas presupuestarias, dejando el nivel de concreción en sus manos. Para el presupuesto de 2007 se quieren establecer unas líneas generales que deberán ser aplicadas por los Ministerios. El Anexo de Igualdad de Género está siendo transformado con objeto de reflejar mejor el nivel macroeconómico, al incluir un informe sobre los ingresos, empleos y usos del tiempo desagregados por género.

---

<sup>206</sup> Recomendaciones entre las que destacan la importancia de establecer directrices concretas sobre la observación de la igualdad en el proceso presupuestario, y la exigencia de estadísticas y análisis amplios sobre las necesidades de mujeres y hombres para aplicar los PEG (Consejo Nórdico, 2005).

Los procesos de formación y concienciación sobre la importancia de esta problemática han constituido un eje fundamental de esta iniciativa, junto con la colaboración entre los Ministerios impulsores de la misma, y la existencia de una alta calidad de las estadísticas desagregadas por género. Estos elementos han sido considerados requisitos fundamentales para avanzar en PEG (Consejo de Europa, 2005: 31-32).

### **EI CONSEJO DE MINISTROS NORDICO: cooperación regional**

La cooperación entre los Estados nórdicos es una de las más antiguas y profundas alianzas regionales a nivel mundial. Junto a los cuatro Estados nórdicos mencionados previamente (Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia) incluye a las Islas Faroe, Islandia, Groenlandia y Aland.

A partir de la Conferencia de Beijing, los Estados nórdicos se comprometieron a integrar la perspectiva de género en todas las decisiones políticas, es decir, a implementar una política integral de transversalidad de género. Esto también incluye los presupuestos estatales, ya que en ellos se manifiestan las prioridades políticas de los respectivos gobiernos.

El Consejo Nórdico está jugando un papel impulsor de los procesos de integración de la problemática de género en las políticas públicas de los Estados nórdicos, en general, y en los procesos presupuestarios, en particular. Es consciente de que la situación de cada uno de estos Estados respecto a la integración de la perspectiva de género en el proceso presupuestario es diferente, y que depende de las propias prioridades del Estado concreto que la implemente y de la dinamización del trabajo seguido en el proceso presupuestario y administrativo, en general. Asimismo, destaca la importancia de realizar análisis de género, en los que se den a conocer las condiciones en las que viven las mujeres y hombres y los recursos que se destinan a cada colectivo identificado en cada área de estudio. Esta información resulta de gran valor para las personas que realizan las políticas, ya que les ayuda a conocer el grado de cumplimiento de los objetivos marcados. Por ello, es interesante establecer objetivos que incluyan la igualdad de género e indicadores que permitan señalar el nivel de satisfacción respecto a los mismos. Esto genera la necesidad de disponer de

estadísticas desagregadas por género, aspecto señalado en todos los estudios realizados en este ámbito, como hemos podido comprobar. Finalmente, el Consejo señala la importancia de analizar los efectos de las políticas financieras, para conocer las tendencias y cómo éstas influyen en la situación en la que viven mujeres y hombres (Consejo Nordico, 2005:37).

En el Plan de Acción sobre Igualdad de Género de la Cooperación Nordica de 2001-05, los Ministerios de Finanzas y de Igualdad de Género decidieron conjuntamente poner en marcha un proyecto para incorporar esta perspectiva de igualdad de género, tanto en los presupuestos nacionales como a nivel del Consejo Nordico. El proyecto comenzó en 2004. Noruega financió un proyecto de I+D sobre género y la distribución de los recursos públicos en el sector de la salud con base en Suecia y un estudio paralelo en Noruega. Los resultados del estudio sueco revelan que existen diferencias en los recursos utilizados por hombres y mujeres en los tratamientos de enfermedades iguales (y que están distribuidas de forma similar), recibiendo las mujeres menos recursos (por ejemplo, en el tratamiento de enfermedades de la piel, como la psoriasis). El estudio calculaba la cantidad de recursos públicos que hubieran sido necesarios si se gastara la misma cantidad en todos los pacientes, si éstos fueran tratados como los hombres, como las mujeres, o de forma neutra al género –en función del diagnóstico-. Los resultados indican que es necesario un escrutinio más detallado de las enormes cantidades de recursos que dedica la administración pública al tratamiento de la salud (Consejo de Europa, 2005: 32).

Durante el periodo 2004-06, la iniciativa ha tenido continuidad y el Consejo de Ministros Nórdicos ha decidido desarrollar un proyecto conjunto en el que participan todos los Estados que lo componen. El objeto de este proyecto es cooperar y coordinar el establecimiento de métodos para evaluar la equidad de género en la política económica y desarrollar modelos que permitan incluir la perspectiva de género y de la igualdad en los presupuestos públicos nacionales. Para ello, se comprometen a comunicarse las experiencias, identificar las necesidades para un desarrollo continuado de las investigaciones y presentar las experiencias desarrolladas en cada territorio (Schmitz, 2005: 3).

Los estudios llevados a cabo hasta la fecha reflejan la relevancia del análisis desagregado por género de las políticas públicas, ya que en todos los casos, se han observado desigualdades, tanto en los recursos utilizados como en la importancia concedida a la problemática de los hombres y de las mujeres. En la mayoría de los casos analizados, se ha otorgado prioridad a la presentada por los chicos y hombres frente a la de mujeres y chicas. Estos programas han abarcado una amplia casuística. En Noruega, se han analizado las ayudas a la cría de renos y al desarrollo de productos agrícolas, así como el programa de igualdad de oportunidades para chicas y chicos en el Departamento de Infancia y Familia, y el apoyo a actividades culturales y recreativas para jóvenes en Fyllingsdale. En Suecia, se ha revisado el ámbito de la atención sanitaria llevado a cabo por el Consejo Nacional de Salud y Bienestar Social sueco, y el sector del bienestar en el municipio de Gotemburg. En Finlandia, se han analizado las nuevas leyes introducidas en materia de seguridad y salud ocupacional (Consejo Nordico, 2005: 39-46). En todos estos análisis, se ha observado la importancia de desarrollar análisis de género, como parte del proceso de cambio legislativo y presupuestario, para asegurar que las necesidades tanto de mujeres como de hombres se incluyen en las nuevas leyes y en las fases presupuestarias.

En esta dinámica de trabajo, se resalta el papel de los Ministerios de Hacienda, cuyo objetivo a largo plazo debería consistir en integrar una perspectiva de equidad de género en los procesos presupuestarios nacionales, en línea con los propios objetivos políticos y plataformas de género de cada uno de los Estados miembros.

Existe una persona responsable de la gestión del proyecto en su conjunto, que cuenta con un equipo que incluye dos representantes de cada Estado, que provienen del Ministerio de Hacienda y del Ministerio relacionado con la equidad de género, respectivamente. Los cinco países gestionan de forma individual sus proyectos piloto, los cuales constituyen la base para desarrollar el método de trabajo e intercambiar las experiencias.

Finalmente, se realizará un informe que incluya una síntesis de las experiencias piloto, los métodos y modelos desarrollados, así como las recomendaciones para continuar el

trabajo, que se presentarán en una conferencia internacional a finales de 2006 en Helsinki.

Los proyectos pilotos elegidos (Tabla 6.2) para servir de referencia en las prácticas a implementar, se centran en incluir la perspectiva de género en el análisis de la asignación de los recursos y el presupuesto nacional.

**Tabla 6.2. Proyectos piloto incluidos en la experiencia nórdica**

ESTADO	MINISTERIO	AREA DE TRABAJO/PROGRAMA
Dinamarca	M. de Asuntos Sociales	- Cuidados de la tercera edad
Finlandia	M. de Salud y Asuntos Sociales	- El presupuesto del Ministerio en su totalidad
Islandia	M. de Asuntos Sociales	- Pagos por invalidez
Noruega	Anexo al documento Presupuestario*	- Distribución de los recursos financieros entre mujeres y hombres
Suecia	Anexo al Documento Presupuestario*	- Integración de una perspectiva de género en las 44 áreas: análisis, objetivos e indicadores.

Fuente: elaboración propia con base en el documento de Schmitz, 2005. \*Budget bill

El desarrollo de los presupuestos de género en Escandinavia, siguiendo a Schmitz, se centra en la actualidad en cuatro áreas:

1. Análisis de género como parte del proceso de planificación en todas las áreas de la política, desarrollando objetivos e indicadores específicos al género. El proceso consta de los siguientes pasos:

- a- Análisis de equidad de género
- b. Escrutinio de los objetivos e indicadores existentes
- c. Formulación de objetivos e indicadores mejores, incluyendo la asignación de medios financieros
- d. Seguimiento y evaluación de la ejecución presupuestaria, incluyendo la distribución real de los medios entre diferentes grupos de mujeres y hombres
- d. Y volver a empezar.

2. Enfoque específico en áreas de mayor importancia para la independencia económica de las mujeres, un aspecto fundamental en el concepto nórdico de la equidad de género. Esto significa un análisis de género específico en áreas tales como el mercado de trabajo retribuido, el sistema fiscal, el sistema de pensiones, los sistemas de seguridad social y el cuidado de la infancia.

3. Una perspectiva de género incluida en la política económica, el análisis económico y las previsiones a futuro:

- a) Análisis macroeconómico: previsiones de PIB, de inflación, de desempleo
- b) Política Económica: techos de gasto, objetivos de superavit,..
- c) Política fiscal
- d) Documento de política fiscal y presupuestaria

Se considera que se pueden incluir comentarios o análisis del impacto de estos futuros escenarios como parte de las previsiones generales. Por ejemplo, preguntándose, quién será el colectivo más afectado, si le afectará de forma positiva o negativa, y cuáles son los grupos más vulnerables, entre otras.

4. Una perspectiva de género en los modelos económicos, incluyendo mediciones de su ejecución y del nivel de bienestar.

Por medio de esta experiencia, los países nórdicos han aprendido de las dificultades encontradas en el camino. Por lo que para realizar un proceso presupuestario con perspectiva de género, consideran que se requiere:

- Un programa de formación integral, realizado a la medida de las personas que van a participar en el mismo, en función de su nivel, papel y responsabilidad.
- El análisis debe ser realizado por las personas que tienen un conocimiento profundo del área específica de trabajo, por lo que deben ser formadas para poder realizar el trabajo propio relativo a su área, ya que de ese modo podrán combinar los conocimientos de equidad de género con los de su área de actuación.
- Las personas expertas en temas de género en el gobierno deberán desempeñar un nuevo papel, más cercano a la consultoría interna hacia las áreas gubernamentales. Para ello, en muchos casos necesitarán formación específica para poder realizar esas nuevas tareas más relacionadas con las áreas con las que trabajan y a las que asesoran.
- Desarrollar métodos de análisis de género como parte integrante de los procedimientos ordinarios, que permitan integrarlos como parte del trabajo corriente sin consumir una cantidad excesiva de tiempo. Consideran que los

métodos de los que se dispone en la literatura requieren a menudo excesivo tiempo, lo que obstaculiza su incorporación en las tareas procedimentales regulares de los Ministerios. Esto obliga a desarrollar nuevos métodos (a ser integrados en los procedimientos gubernamentales), y presenta uno de los retos del desarrollo futuro de los presupuestos de género.

Terminamos, así, este apartado, recogiendo las tres barreras o retos a tener en cuenta que Catharina Schmitz (2005. 12), Directora del proyecto de presupuestos de género del Consejo de Ministros Nórdicos, resalta en su resumen de la experiencia sueca, en particular, y nórdica, en general:

- 1.El compromiso político: muy importante pero no siempre presente. Si no existe ese compromiso, no se moverá nada.
- 2.La frecuente falta de sensibilidad de género y capacidad de análisis dentro de las diferentes áreas o ministerios públicos.
- 3.La falta de estadísticas desagregadas por género, y a veces, de las estadísticas adecuadas. Es, por lo tanto, vital tomar la decisión de que todas las estadísticas gubernamentales se presenten desagregadas por género.
- 4.Necesidad de mayor investigación en relación a la “economía de los cuidados” y la economía de mercado y su impacto sobre la equidad.
- 5.Acercarse al área de responsabilidad del Ministerio de Hacienda, para integrar una perspectiva de género en áreas de política económica, como el análisis macroeconómico (previsiones de PIB, inflación, desempleo), política económica, fiscal y presupuestaria.

Se observa, por lo tanto, que a pesar del camino recorrido por los países nórdicos mencionados en el desarrollo de políticas de igualdad de género, se siguen detectando los mismos obstáculos a la hora de realizar iniciativas PEG que en el resto de países en los que se han iniciado estos procesos.

### 6.3.2. Las iniciativas del Centro de Europa Occidental

#### **BELGICA**<sup>207</sup>

La experiencia belga comienza tras la Conferencia Internacional sobre PEG organizada en 2001 en Bruselas e impulsada por el Gobierno Belga en cooperación con otras organizaciones internacionales. A partir de ahí, se pone en marcha una iniciativa incluida dentro del proyecto de transversalidad de género del gobierno, bajo responsabilidad del Directorado de Igualdad de Oportunidades. También participa un equipo de expertas académicas “volantes” junto con personal interno de los Ministerios Federales, pertenecientes la gran mayoría a los grupos focales de género.

El objetivo de la iniciativa consistió en explorar la viabilidad de aplicar PEG dentro de los servicios ofrecidos por el Gobierno Federal Belga. Para ello, se establecieron tres fases vinculadas entre sí de formación, investigación de las acciones a analizar y diseminación de la información. La investigación partió de la clasificación de los gastos en las tres categorías establecidas por Sharp en la experiencia australiana (Ver capítulo 4). En las dos primeras se han analizado todos los ministerios federales, mientras en la tercera se han incluido una serie de departamentos que contaban con información.

El proyecto piloto ha generado unos resultados concretos, relacionados con el interés de reunir en los cursos de formación a las personas responsables del presupuesto con las responsables de temas de género, la detección de carencias estadísticas a la hora de investigar las posibilidades de realizar un PEG, y el comienzo de algunas experiencias piloto, tanto en el Ministerio de Finanzas como en el de Asuntos Exteriores.

En el Ministerio de Finanzas se han evaluado los impactos desagregados por sexo de la política fiscal de la imposición directa personal y empresarial así como la reforma fiscal del año 2000, utilizando un enfoque bastante restrictivo (Holvoet, 2006). Se ha observado que las mujeres se benefician más de las medidas que favorecen a las

---

<sup>207</sup> Ibid Consejo de Europa (2005): 28-29, y conferencia de Nathalie Holvoet. “Gender Budgeting in Belgium. Findings from a pilot project”, presentada en el Instituto Belga por la Igualdad entre Hombres y Mujeres (Belgian Institute for Equality Between Men and Women) el 12 de febrero de 2006.

categorías de ingresos más bajas (medidas que reducen la presión fiscal de salarios reducidos), mientras en el resto de los casos se benefician los hombres.

En el Ministerio de Asuntos Exteriores se han analizado las políticas de Cooperación al Desarrollo, y se ha observado la carencia de datos desagregados por sexo, así como la ventaja de aplicar una gestión presupuestaria basada en los resultados para conocer el impacto de género de las políticas llevadas a cabo.

Las lecciones aprendidas de estas experiencias piloto se agrupan en dos apartados. Por una parte, la importancia de que participe y lidere el proceso el Ministerio de Finanzas y Presupuesto, en colaboración con el de Igualdad de Oportunidades, así como la necesidad de integrar estos análisis de forma sistemática en las diferentes fases de intervención presupuestaria: desde la planificación hasta la evaluación. Además, se considera positivo el creciente interés de las fuerzas parlamentarias y la sociedad civil en este tema, y el acercamiento entre dos mundos hasta ahora separados, el de las finanzas y el de las relaciones de género (Holvoet, 2006)

## FRANCIA

En 2000, una representación parlamentaria francesa demandó al Gobierno que incluyera en el material adjunto al borrador de presupuestos una evidencia anual sobre el esfuerzo financiero realizado por los Departamentos gubernamentales para promover los derechos de las mujeres y la igualdad de género. Esto dio lugar a la “*jaune budgétaire*<sup>208</sup>”, un apéndice amarillo al presupuesto que está dedicado a recoger los derechos de las mujeres y la igualdad.

En este apéndice, que comenzó a presentarse en el año 2001 cada Departamento ministerial, así como los Consejos Regionales, son invitados a identificar las medidas que han introducido para impulsar la promoción de la igualdad de género y a explicar las orientaciones que seguirán el próximo ejercicio en este ámbito. También se les solicita que incluyan aquellos indicadores que consideren pertinentes para abordar esta

---

<sup>208</sup> El gobierno francés presenta junto al presupuesto anual un conjunto de documentos anexos denominados amarillos, sobre diferente problemática: el agua, el medio ambiente, la inclusión social,...que en 2006 sumaban más de 15 documentos. El PLF es el *Project de Loi de Finances*.

metería en sus ámbitos competenciales o territoriales. Entre las acciones realizadas destacan aquellas dirigidas a formar y sensibilizar a su personal y personas colaboradoras en la concepción y puesta en práctica de sus políticas públicas a partir de un enfoque integral de la igualdad (Preambulo, PLF 2004).

En el documento relativo al ejercicio 2004 se recogía cómo la introducción de indicadores de género requería disponer, en los siguientes años, de una programación por objetivos, la cual facilitaría el análisis de la actividad presupuestaria respecto a la igualdad de la ciudadanía.

Ese mismo año, 2004, se aprobó la *Carta a favor de la Igualdad entre Mujeres y Hombres* en la que las Autoridades Locales, Regionales y Ministeriales francesas se comprometían a realizar progresos tangibles en este terreno a lo largo de los siguientes tres años. También se introdujo el sistema presupuestario propuesto, basado en objetivos, a la hora de preparar el presupuesto estatal. Ambos hechos son considerados elementos positivos que permitirán conocer más claramente los efectos de las políticas gubernamentales, en su conjunto, sobre el impulso de la igualdad. Además, el anexo amarillo va a incluir un resumen de las medidas recogidas en la Carta y gradualmente ayudará en el establecimiento de objetivos e indicadores comunes a los distintos Departamentos Gubernamentales con objeto de hacer realidad la transversalidad de género.

Comparando los documentos anexos amarillos relativos a la igualdad entre las mujeres y los hombres de 2004 y 2006 se observa que en el año 2006 se realiza un estudio basado principalmente en la composición por género de la estructura interna de los departamentos ministeriales, en función de las categorías profesionales. Asimismo, se sigue describiendo la normativa vigente en el ámbito de la igualdad, repitiendo lo recogido en los documentos de los años anteriores, lo cual permite conocer, aunque de forma un poco reiterativa, en un mismo documento las iniciativas emprendidas por los diferentes ministerios.

Respecto a las dotaciones presupuestarias, el contenido es más somero aunque los cuadros han ido mejorando y especificando más aquellos programas que incluyen los

objetivos de igualdad entre mujeres y hombres y de lucha contra la discriminación por motivos de género. El indicador principal utilizado es el correspondiente al porcentaje de mujeres beneficiarias de los programas, lo cual permite situar su participación. Sin embargo, se carece del dato del peso presupuestario que suponen estos programas respecto al total de recursos a disposición de los ministerios respectivos, aunque por las cantidades adjuntas parece que el porcentaje es muy reducido. De todos modos, se observa una mejora en la descripción realizada por parte de algunos ministerios, lo que permite augurar que si continúan profundizando y conociendo los contenidos y asignaciones presupuestarias de sus programas, en el futuro serán capaces de centrar más los objetivos y los resultados conseguidos (PLF 2004, 2006).

### **PAISES BAJOS<sup>209</sup>**

En 2001 la Carta del Presupuesto de Política Emancipatoria<sup>210</sup> recogió el deseo del Parlamento de los Países Bajos de identificar el gasto de los departamentos gubernamentales a favor de la emancipación. A continuación, la declaración gubernamental sobre Transversalidad de Género (TG) de junio 2001<sup>211</sup> materializa este deseo al proponer el desarrollo de un instrumento que permita analizar el gasto público desde la perspectiva de género. Su cometido consistirá en visualizar si el gasto presupuestario es adecuadamente distribuido entre hombres y mujeres, y deberá insertarse en el proceso utilizado en la actualidad en los Países Bajos en la planificación y ejecución presupuestaria denominado VBTB (*De la preparación de la política a la asunción de cuentas de la política*<sup>212</sup>)

Con objeto de identificar el gasto departamental relevante a la emancipación, se formó un grupo de trabajo a nivel interministerial, donde surgió la idea de desarrollar tres experiencias piloto a nivel departamental. Este proyecto se llevó a cabo en 2001 y 2002. Los tres Ministerios que han participado en la experiencia han sido el de

---

<sup>209</sup> Documento base: "Budgeting from a male/female perspective: an account of three pilots in the Netherlands". Diciembre 2003. Ministry of Social Affairs and Employment. Department for the Coordination of Emancipation Policy. The Netherlands.

<sup>210</sup> Emancipation Policy Budget Letter.

<sup>211</sup> El posicionamiento gubernamental fue consecuencia de las recomendaciones de un grupo de trabajo formado a nivel interdepartamental para analizar las formas de implementar la TG dentro de los Departamentos, que se había formado a principios del 2001. De hecho se formaron dos grupos de trabajo. Las actividades del segundo son descritas en este apartado.

<sup>212</sup> *From policy Preparation to Accounting for Policy (VBTB)*.

Finanzas, Asuntos Sociales y Empleo, y el de Vivienda, Planificación Espacial y Medio Ambiente. En primer lugar, se identificaron los fondos dirigidos expresamente a favor de la emancipación. En el Ministerio de Finanzas, la mayoría de estas partidas no aparecían en el presupuesto por ser desgravaciones fiscales, que suponían “pérdida de ingresos fiscales”, diseñadas principalmente para facilitar la combinación de las responsabilidades familiares y laborales. En los Países Bajos el sistema fiscal juega un importante papel en la política pública. En el Ministerio de Asuntos Sociales y Empleo, las partidas destinadas a la emancipación también tienen por objeto facilitar la combinación de empleo y tareas familiares y alcanzan el 0,6% de su presupuesto. En el Ministerio de la Vivienda no existen prácticamente fondos destinados expresamente a la emancipación (0,01% del presupuesto), por lo que constataron que había que analizar también el impacto de las políticas generales. En consecuencia, decidieron incluir en el análisis una partida dirigida expresamente a la emancipación y otra de política general.

En el Ministerio de Finanzas, en el apartado destinado expresamente a la emancipación se analizaron las ayudas destinadas al cuidado de la infancia, que constan tanto de las deducciones que se otorgan a las madres y padres de menores de 13 años que tienen un trabajo remunerado, como de los subsidios que se conceden al empresariado para sufragar parte de los costes incurridos por el cuidado de la infancia de las personas trabajadoras de su empresa.

También se revisaron las desgravaciones concedidas al empresariado por los permisos de maternidad/paternidad remunerados de sus empleadas/os (50% del salario, con un techo máximo), el subsidio suplementario concedido a las personas que forman familias monoparentales/monomaternales por el cuidado de la infancia, así como la desgravación combinada por estar empleada y cuidar a un niño/niña menor de 12 años, al menos durante seis meses. En el caso de las mujeres embarazadas empleadas autónomas se ha incluido la reducción en el horario de trabajo permitido para acceder a los beneficios fiscales que disfrutaban las y los autónomas/os que trabajan un mínimo de horas estipulado legalmente.

En el análisis de la política regular del Ministerio se han incluido los cambios introducidos en la Ley del Impuesto sobre la Renta en 2001. Previamente a su introducción, se realizó una Evaluación de Impacto de Género a petición del Parlamento, a partir de la cual se introdujeron algunos cambios como la individualización de las desgravaciones básicas, eliminando la posibilidad de transferirlas a la persona de la pareja que tenía el sueldo principal. Esta modificación tiene por objeto no desincentivar desde el sistema impositivo el trabajo (adicional) de la persona de la pareja (mayoritariamente mujeres) que se incorpora posteriormente al mercado laboral.

Además, fruto de las recomendaciones incluidas en el análisis de impacto de este impuesto se han incorporado una serie de reformas adicionales que tienden a potenciar la autonomía de cada persona contribuyente, aunque se ha dejado abierta la opción de contribuir conjuntamente si la pareja estima que es lo más beneficioso para sus intereses económicos<sup>213</sup>.

El Ministerio de Asuntos Sociales y Empleo, por su parte, comenzó también por el análisis de los programas vinculados directamente con la emancipación, estuvieran o no incluidos en el presupuesto. Entre los incluidos en el presupuesto han revisado cuatro medidas destinadas principalmente a la conciliación de la vida familiar y laboral. En primer lugar, destacan las ayudas recibidas por los municipios (financiadas por el Ministerio de Asuntos Sociales), destinadas al cuidado de la infancia de aquellas familias monoparentales (mayoritariamente mujeres) que no tienen un empleo, por lo que sus ingresos provienen de subsidios sociales. Esta medida tiene por objeto promover la salida de la asistencia social y entrar en el mercado de trabajo remunerado o en la formación, ya que permite que los municipios utilicen esos recursos para contratar a terceras personas o empresas para el cuidado de la infancia y así dejar tiempo libre a las madres.

En segundo lugar, han incluido las contribuciones que hace el Ministerio a los y las trabajadoras que acceden a un permiso parental/marental para centrarse en las

---

<sup>213</sup> Dierx, J.R., Y.K.Griff y J.J.Schippers (1999): *Exploration of the Tax System for the 21st century*, informe preparado a petición del Ministerio de Finanzas Holandés.

responsabilidades familiares y para la formación. Como otra persona debe reemplazar a la trabajadora, y como puede que la sustituta no estuviera cobrando previamente un subsidio de desempleo, el Estado contribuye al Fondo General de Desempleo para ayudar a financiar esta medida.

En tercer lugar incluyen los gastos ocasionados por la coordinación de la política de emancipación, responsabilidad de este Ministerio, que consta de una serie de medidas e incentivos para promoverla. Estos recursos se insertan en un esquema de subsidios de apoyo a la política de emancipación que puede ser desarrollada por otros Ministerios u organismos.

En cuarto lugar, se incluye el apartado de la Iniciativa Comunitaria EQUAL relacionada con la emancipación de mujeres y hombres. Una parte de los fondos con los que se financia esta iniciativa no se incluyen en el presupuesto. Asimismo, hay otras partidas dirigidas también al cuidado de la infancia que no son incluidas en el presupuesto, sino en la sección de la Seguridad Social y el Mercado de Trabajo, aunque dados los vínculos existentes se mencionan en las notas relativas al presupuesto.

En el apartado de las políticas generales desarrolladas por el Ministerio, se incluye la relativa a las modificaciones introducidas en la Ley de Asistencia de la Seguridad Social a partir de 1996. Hasta esa fecha, para poder recibir estas ayudas las familias monoparentales (96% del total constituidas por madres) debían dedicarse exclusivamente al cuidado de la infancia (tener a su cargo a menores de 12 años, y en algunos municipios, menores de 16 años). Sin embargo, con la nueva Ley se produce un cambio al incluir el impulso de la incorporación de estas madres (y padres, en su caso) al mercado de trabajo, garantizándoles un ingreso mínimo. Solamente el cuidado de criaturas que no hayan cumplido los 5 años exime de la búsqueda de un empleo. Esta modificación ha tenido sus detractoras/es, pero se ha considerado la más idónea en la situación actual. En los últimos años, se ha observado un incremento del número de personas en el mercado de trabajo y una disminución de personas viviendo de subsidios. Sin embargo, carecen de datos para verificar si esa tendencia está motivada por esta Ley o por otras razones. Esto les lleva a pensar que deberían conocer mejor el

colectivo de personas beneficiarias de ayudas, para poder analizar sus circunstancias y su evolución con mayor profundidad en el futuro.

La tercera experiencia piloto se ha realizado en el Ministerio de la Vivienda, la Planificación Espacial y el Medioambiente. En primer lugar, se constata el escaso peso presupuestario y programático de la política a favor de la emancipación desarrollada por este Ministerio, por lo que sólo ha incluido el análisis de dos programas, ambos de subsidios. Uno dirigido a la Asociación Nacional de Comités de Mujeres Asesoras, especialmente para formación interna, ya que esta Asociación contribuye con sus consejos a la mejora de la calidad de las nuevas viviendas y urbanizaciones. Y el segundo, dirigido a la Comisión por un Desarrollo Sostenible del Consejo Holandés de las Mujeres (Dutch Council of Women) para la realización de sus actividades. Este Consejo integra 55 organizaciones de mujeres, y realiza tanto tareas de promoción del desarrollo sostenible en las políticas públicas como en el interior del movimiento de mujeres.

Entre las políticas generales del Ministerio a analizar desde esta perspectiva, han seleccionado el apoyo que conceden a las personas inquilinas para sufragar parte de la renta de las viviendas en alquiler. Esta ayuda está estructurada en base a la comparación entre los ingresos de las personas inquilinas y el nivel de la renta que tienen que pagar. Del análisis del reparto de estas ayudas, que abarcan a un tercio de las personas que viven en alquiler en los Países Bajos<sup>214</sup>, y de los cambios introducidos en los últimos años, concluyen afirmando la importancia de la desagregación de datos por género, edad, tamaño de la vivienda, etc. En aquellas viviendas en las que conviven dos personas adultas no se considera relevante cual de las dos solicita la ayuda, ya que, en su opinión, es indiferente, por lo que centran el análisis en las viviendas unipersonales o familias monoparentales, que representan el 67% del total de unidades convivenciales que reciben este tipo de ayudas. En este grupo son una clara mayoría las viviendas encabezadas por mujeres (75%), y tomando las monoparentales, las mujeres encabezan el 94% de las mismas. Entre las viviendas unipersonales formadas por mayores de 65 años, el 84% son mujeres. En suma,

---

<sup>214</sup> En el año 2000 recibieron ayuda 1 millón de inquilinos/as entre los 3 millones de viviendas en alquiler existentes.

consideran que estas ayudas realizan una contribución importante a la independencia financiera de las mujeres y les ayudan a combatir la pobreza, problemática que les afecta con especial virulencia.

De estas tres experiencias piloto concluyen destacando la necesidad de la flexibilidad de cualquier instrumento que se quiera diseñar para realizar estos análisis. Además, son más conscientes de la importancia de la información desagregada, actualizada y recopilada a lo largo del tiempo para poder realizar estudios de tendencias e incidencia. Asimismo, resaltan la importancia de tener en cuenta los gastos, las actividades realizadas, los resultados y los desarrollos así como la interrelación entre las políticas, ya que su análisis aislado impide evaluar su impacto. Es, asimismo, conveniente incluir esta perspectiva en todas las fases del proceso presupuestario, tanto al planificar la política, como en su implementación y evaluación.

### **6.3.3. La experiencia del Sur de Europa**

#### **6.3.3.1. ITALIA: las iniciativas de Emilia Romagna y la Toscana**

En Italia, el punto de partida de las iniciativas PEG se sitúa en el taller internacional denominado “*Gender Auditing dei bilanci pubblici*”, organizado por la Comisión Nacional de la Paridad y la Igualdad de Oportunidades del Gobierno Italiano, que tuvo lugar en Roma en el año 2000. Ahí se comienzan a divulgar las experiencias internacionales de PEG, a explicar en qué consisten y a concienciar al público participante, mayoritariamente representantes locales de toda Italia, sobre la necesidad y conveniencia de implementarlas a nivel local. Como consecuencia de esta iniciativa, la Fundación A.J. Zaninoni se interesa por desarrollar el tema y encargan una investigación a tres expertas académicas para que expliquen con claridad el concepto, los instrumentos y los modelos institucionales existentes, destacando algunas experiencias europeas desarrolladas hasta el momento<sup>215</sup>.

---

<sup>215</sup> La Fundación A.J. Zaninoni recoge en sus estatutos su apuesta por favorecer las oportunidades equivalentes y paritarias entre mujeres y hombres. El informe final se denomina “*Gender Auditing dei bilanci pubblici*” ha sido realizado por Francesca Bettio (Universidad de Siena), Annalisa Rosselli (Universidad de Roma) y Giovanna Vingelli (Universidad de Calabria). Se publica en septiembre del 2002 y a continuación lo colgarán en su página web ([www.fundazionezaninoni.org](http://www.fundazionezaninoni.org)).

El interés del gobierno central por esta iniciativa desapareció en mayo del 2001 cuando una coalición derechista ganó las elecciones generales. Sin embargo, a nivel local se continuaron organizando talleres en algunas provincias y localidades como Módena, Génova y Siena, dándose impulso en ese periodo a tres iniciativas locales (Rosselli, 2002; Addabo, 2003).

Antes de resumir brevemente las iniciativas desarrolladas y documentadas hasta el momento, es conveniente señalar que Italia, a pesar de ser un Estado unitario, tiene una estructura administrativa y competencial descentralizada<sup>216</sup>. Por ejemplo, el nivel regional es el encargado de la política de salud, transporte y servicios sociales. El provincial de las políticas relacionadas con el mercado de trabajo y el medio ambiente, y las comunas (municipios), por su parte, de los servicios sociales locales y el transporte público, entre otros (Rosselli, 2002, 2006). Esta división hace imprescindible la colaboración entre las diversas administraciones en la provisión de información detallada, aunque como sucede a nivel internacional, ésto no es siempre una tarea fácil de realizar. Además, en el caso italiano el interés de los entes locales por las iniciativas PEG se justifica, según sus propios administradores, en base a las características culturales, políticas y legislativas del país. Destacan, asimismo, el importante papel que han jugado los municipios a lo largo de la historia italiana, dotados de una importante autonomía e independencia en la toma de decisiones, así como las reformas legislativas que han proporcionado al ámbito local una mayor facilidad para realizar políticas de género (Gelambi, 2006:5)

#### EL CASO DE LA PROVINCIA Y DEL MUNICIPIO DE **GENOVA**<sup>217</sup>

La provincia de Génova inicia su compromiso con los PEG con la realización de una experiencia piloto en 2001 en el ayuntamiento de Sestri Levante (ciudad de 19.000 habitantes). En 2003, el interés común manifestado por las provincias de Génova, Módena y Siena les lleva a las tres regiones a firmar un Protocolo de colaboración mútua, en el que asumen dos compromisos: potenciar acciones para aplicar el análisis

<sup>216</sup> La estructura administrativa de Italia estaba formada en 2002 por el gobierno central, 20 regiones, 100 provincias y 900 municipios o comunas.

<sup>217</sup> "Pressupostos de Gènere: l'experiència de Gènova". Comunicación presentada por Mónica Gelambi *Seminari ciutats i persones*. Barcelona, 17 marzo 2006, organizado por el Instituto de Ciencias Políticas y Sociales (ICPS) de Barcelona.

de género en los presupuestos públicos y crear una red para difundir buenas prácticas sobre el tema de las políticas de igualdad de oportunidades.

En 2003 también se inicia la colaboración entre la Provincia y el Ayuntamiento de Génova<sup>218</sup> para realizar un PEG. La provincia se compromete a poner a disposición del Ayuntamiento personal técnico para elaborar documentos y materiales necesarios para realizar un PEG. El ayuntamiento, por su parte, se compromete a implicar a su personal en el proyecto y a proporcionar todos los datos e información necesaria para la descripción de la actividad municipal. El estudio ha sido realizado entre julio 2003 y noviembre 2004.

Los pasos dados por el equipo técnico del Ayuntamiento de Génova se han basado en los seguidos en Sestri Levante. En primer lugar, se ha presentado el listado de competencias municipales desde una perspectiva de género, haciendo hincapié en aquellos servicios que suponen un apoyo importante a la paridad de género entre hombres y mujeres<sup>219</sup>. A continuación, la iniciativa se puede resumir en los siguientes apartados:

1. Análisis del contexto desde una perspectiva de género (incluye un diagnóstico de la realidad empresarial y el contexto económico, la seguridad social y el ecosistema urbano).
2. Análisis de la demanda de servicios
3. Estudio de las opciones estratégicas de las fuerzas políticas municipales
4. Reclasificación del presupuesto, en función de las vinculaciones de los departamentos con el género.
5. Análisis de las actividades y servicios ofrecidos por el ayuntamiento.
6. Uso de indicadores de eficiencia y eficacia.

---

<sup>218</sup> La ciudad de Gènova, capital de la provincia de Gènova, tenía una población censada de 610.307 habitantes a finales del 2001.

<sup>219</sup> Estos ámbitos son los servicios a la infancia y a las personas ancianas; las actuaciones dirigidas a combatir la pobreza y la exclusión social (centrándose en el análisis de los tipos y grados de dependencia económica y familiar; el uso del tiempo y la disparidad en la disponibilidad de recursos económicos), los colectivos débiles (que muestran alguna discapacidad); el transporte y la movilidad, la seguridad, el medioambiente, los servicios comerciales, la cultura y los espectáculos y el deporte.

En el apartado cuarto, se opta por introducir unos criterios que permiten diferenciar tres áreas en relación con el género. Aquellas en las que el género influye de forma directa (su objetivo es la igualdad de oportunidades), las áreas en las que influye de forma indirecta (medidas dirigidas a determinados colectivos con un impacto fuerte, aunque indirecto sobre las relaciones de género) y las áreas ambientales (servicios que influyen en la calidad de vida y las opciones que se pueden tomar –transporte, zonas verdes, cultura, deporte,..-). Además, existe una cuarta área considerada neutra, que engloba las actividades en las que no se producen efectos importantes en relación a las diferencias de género.

Partiendo de esta clasificación se analizan las actividades y los servicios prestados por el ayuntamiento (paso nº 5), y, finalmente, se elaboran una serie de indicadores de eficiencia y de eficacia, a partir de los datos de los que dispone la administración, dada la dificultad de encontrar datos suficientes. Estos indicadores representan el punto de síntesis de las necesidades de la ciudadanía y la respuesta ofrecida por los servicios públicos. Los indicadores de eficacia miden la capacidad receptiva de los servicios prestados respecto a las exigencias de la ciudadanía, y los de eficiencia calculan el coste unitario de los servicios respecto a sus usuarios reales.

#### LA REGION DE **EMILIA ROMAGNA** Y LA PROVINCIA Y MUNICIPIO DE **MÓDENA**

En los análisis desarrollados dentro de la Región de Emilia Romagna, se han aplicado dos enfoques. Por un lado, en la Comuna de Módena, y financiado por la Región de Emilia con fondos europeos, entre noviembre del 2001 y diciembre del 2002, ha tenido lugar una experiencia piloto en la que ha participado tanto la Región como la provincia de Módena y la Comuna de Módena (Rosselli, 2002), que ha partido del enfoque de los indicadores. Por otro lado, se ha realizado un análisis que ha partido del enfoque de las capacidades, directamente relacionado con la metodología seguida por las estrategias de desarrollo humano (Addabbo et al., 2004). Esta perspectiva parte de los estándares de vida y de sus diversas dimensiones y componentes.

Aunque ambas iniciativas han sido impulsadas por las administraciones italianas, y en alguna ocasión financiada por fondos comunitarios, las organizaciones de mujeres también han impulsado este proceso, en particular en Módena<sup>220</sup>.

#### LA INICIATIVA DE **MÓDENA** BASADA EN LA COMPARACIÓN DE **INDICADORES**

En Módena un equipo investigador universitario en colaboración con una Consultora de Bolonia (SCS Consulting SPA) desarrollaron la iniciativa a lo largo del 2002<sup>221</sup>. Fueron conscientes desde el principio de la necesidad de desarrollar metodologías que pudieran ser “exportadas” a otros gobiernos locales con costes relativamente bajos, así como de la necesidad de introducir una serie de incentivos adecuados para superar las suspicacias y desconfianza por parte del funcionariado. En el desarrollo metodológico se encontraron con dificultades para aplicar en los niveles locales las herramientas diseñadas para el ámbito estatal. Por ello, en su análisis general del presupuesto decidieron utilizar unas herramientas basadas en un listado de indicadores que les sirvieran para evaluar la igualdad y eficiencia desde una perspectiva de género. Una vez elaborados los indicadores locales, los compararon con indicadores referenciales a nivel, principalmente, regional. Si un indicador mostraba que el rendimiento no era satisfactorio a nivel local, se analizaban los gastos a él asignados. Las políticas fiscales también se han intentado analizar con este sistema.

Para realizar los indicadores partieron del listado que estaba haciendo la Comisión Europea para evaluar las políticas de empleo y sociales de los Estados miembros desde el punto de vista de la igualdad de oportunidades. En ellos, se recogía la diferente participación en el empleo, salarios, desempleo, pobreza, segregación ocupacional, bajas por maternidad/paternidad, reparto del tiempo dedicado a los cuidados a la infancia tanto dentro como fuera de la estructura familiar, etc.. Para realizar una selección tienen en cuenta, desde un principio, el límite del coste asumible por las entidades locales, por lo que deciden utilizar algunos de los indicadores de la

---

<sup>220</sup> En Módena existe un grupo de mujeres denominado *La Convención de las Mujeres*, que agrupa a mujeres de diversas posiciones profesionales y afiliaciones políticas. Este grupo propuso en 1998 un acuerdo a las personas candidatas a la alcaldía, y desde 1999 ha mantenido una relación estable con el gobierno local en la promoción de la participación de las mujeres en la vida política y en el seguimiento de la calidad de vida desde la perspectiva de género (Addabbo et al. 2004:27).

<sup>221</sup> Resumen extraído de la comunicación presentada por Annalissa Rosselli *Gender Audit of Government Budgets in Italy*, (diciembre, 2002) en Vitoria-Gasteiz, en el Taller sobre Presupuestos con enfoque de Género organizado por Emakunde ( [www.emakunde.es](http://www.emakunde.es)).

UE y otras organizaciones internacionales y añadir aquellos que consideran de especial relevancia a nivel local.

Al mismo tiempo, toman los indicadores que se utilizan a nivel italiano para evaluar las finanzas públicas locales y valoran si son apropiados para medir los impactos de género de las políticas públicas, comprobando que algunos son erróneos. Por ejemplo, destacan los dos indicadores que pretenden evaluar la eficiencia de las guarderías que incluyen (1) la relación entre el número de solicitudes y el número real de plazas para la infancia, y (2) el coste por cada niño/niña. Consideran que el primer indicador es incorrecto, puesto que se sabe que el número de solicitudes está directamente relacionado con el número de plazas ofertadas cada año. Por ello, aquellos municipios donde se ofertan pocas plazas alcanzan altas puntuaciones en este índice, lo cual no refleja para nada las necesidades existentes. Por otra parte, en el segundo indicador no se tiene en cuenta la calidad, los horarios, y otras condiciones en que se oferta el servicio, por lo que estos indicadores no sirven para evaluar el nivel de adecuación de los servicios públicos a las características de la población local.

De este modo, se elabora un amplio listado de indicadores referidos tanto al bienestar general, como al mercado de trabajo, a la conciliación de tareas, al reparto de los cuidados, de los cargos públicos, etc, es decir, de todas aquellas variables que se consideran relevantes respecto a la igualdad de oportunidades o a la calidad de los servicios sociales. Finalmente, estos indicadores se comparan con las referencias italianas o europeas, si resulta pertinente, y se tiene en cuenta el mejor valor alcanzado, la media italiana y la evaluación de las personas beneficiarias (cuando se cuenta con ellas). En este contraste, a veces, se tienen en cuenta referencias "absolutas", por ejemplo, el porcentaje de mujeres en la población elegible, y otras veces, referencias "relativas", como es la media italiana.

De esta comparación inicial observan que determinados indicadores muestran una situación insatisfactoria en Módena. Así, pasan a analizar una serie de políticas particulares, en las que destacan tres. Las políticas para aumentar la participación de las mujeres en los gobiernos locales y en los procesos de toma de decisiones, las

políticas para aumentar la participación de las mujeres no cualificadas en el mercado laboral y las políticas para mejorar el sistema público del transporte.

En su análisis, tienen en cuenta la estructura sociodemográfica de las poblaciones de Módena, las metas a alcanzar por el Municipio en los servicios de cuidados infantiles (tanto explícitas como implícitas), los gastos realmente realizados en ellos, así como los nuevos tipos de servicios para el cuidado infantil promovidos por la región. También emprenden el análisis sociológico de un servicio específico desde su diseño hasta su implantación, en el que tienen en cuenta los distintos patrones de oferta de la mano de obra femenina en Italia, en función del nivel educativo, edad y la edad de los hijos e hijas, en caso de que los tengan.

En el camino se han encontrado con la dificultad de recopilar datos y estudios locales relativos a esta realidad, por lo que al no disponer de toda la información necesaria para el análisis y evaluación, una vez comparados los existentes, llevaron a cabo un nuevo estudio local, en el que desarrollaron algún nuevo índice como el Indicador de la Situación Económica Familiar, que tiene en cuenta tanto los valores de los ingresos como de los activos familiares, relacionándolo con la participación de los cónyuges en el mercado laboral.

#### LA EXPERIENCIA DE **EMILIA ROMAGNA** BASADA EN LAS **CAPACIDADES**

En Emilia Romagna se ha llevado a cabo una iniciativa de presupuestos y auditoria de género basada en el enfoque de las capacidades. Este enfoque evalúa el bienestar humano en función de la calidad de vida, de las oportunidades que tiene la persona para ser y hacer aquello que considera importante para que su vida tenga el valor deseado, es decir, que pueda decidir el tipo de vida que desea. Afecta, así, no sólo a los recursos económicos y financieros, sino a la protección de las libertades políticas, de participación social, cultural y social, las normas sociales, tradiciones y hábitos. El enfoque de las capacidades cubre todas las dimensiones del bienestar humano y presta especial atención a los vínculos entre el bienestar material, mental y social, así como a las dimensiones de la vida económica, social, política y cultural.

El enfoque del bienestar utilizado por las autoras italianas de estas experiencias para auditar los presupuestos públicos expande la noción de estándares de vida en un concepto de desarrollo humano, y redefine también la noción de sostenibilidad desde una perspectiva feminista. De hecho, extiende el enfoque de las capacidades para incluir el proceso de reproducción social de las capacidades individuales, teniendo en cuenta también la capacidad del cuidado de las personas. Esta extensión lleva a una nueva definición de sostenibilidad social que incluye también la reproducción de los cuerpos, las emociones y las relaciones sociales y, en general, requiere que las dimensiones materiales, simbólicas, estructurales y éticas sean retenidas en la misma imagen del proceso económico, tanto a nivel macro como micro. La experiencia diaria de las mujeres en hacer frente a la vulnerabilidad de los cuerpos y las emociones (incluidas las de los hombres adultos), como parte de una responsabilidad final histórica para la calidad de vida, es utilizada aquí en un enfoque de bienestar reproductivo para revelar algunas ambigüedades en la visión del desarrollo humano, normalmente no detectadas en una perspectiva de igualdad de oportunidades.

Ambos enfoques, el de presupuestos de género y el de capacidades, comparten su preocupación por la diversidad humana en el análisis de la realidad, en la importancia de la economía no retribuida para comprender la calidad de vida, y que las políticas deben ser analizadas en detalle para poder observar si perpetúan o modifican desigualdades existentes (entre mujeres y hombres, o entre otros grupos) (Addabo, 2005).

Seguir el enfoque de las capacidades requiere una metodología multidimensional de auditoría para evaluar el impacto de las políticas públicas sobre el bienestar de las mujeres. Este enfoque se utilizó a tres niveles administrativos: el de la región de Emilia Romagna, y el de Módena, tanto a escala municipal como de distrito provincial.

A nivel regional, el bienestar individual se define en términos de una extensión del conjunto de capacidades, y las desigualdades son vistas como múltiples disfunciones en un espacio social donde las mujeres se encuentran en desventaja en términos de acceso a los recursos, la educación, la salud y el control sobre sus cuerpos. Partiendo de la identificación de algunas dimensiones del empoderamiento de las mujeres y

algunos ámbitos de la política pública, han construido una matriz de Auditoría de Género (AG) junto a una serie de indicadores simples.

A nivel municipal, para definir el bienestar se utiliza un listado de capacidades que resaltan el carácter multidimensional del mismo. Esta lista está estrechamente vinculada con las competencias municipales, y parte de la existencia de una serie de capacidades implícitas incorporadas en la estructura administrativa, las cuales afectan directamente al bienestar de las personas residentes y son consideradas responsabilidad política del gobierno local, (Addabo et al., 2004: 2). Un ejemplo de esta vinculación entre las dimensiones de empoderamiento y las funciones municipales se recoge en la siguiente Tabla 6.3. La metodología utilizada es un “enfoque extendido del bienestar reproductivo” que no se centra exclusivamente en la desigualdad que viven las mujeres, sino que introduce un nuevo concepto de sostenibilidad social. La experiencia de las mujeres sobre la vulnerabilidad de los miembros de la familia, incluidos los hombres adultos, ayuda a revelar algunas características generales del sistema económico.

A nivel municipal, el interés se ha centrado en la red de instituciones que cooperan para garantizar el bienestar local, prestando especial atención a la capacidad del cuidado. Este análisis se basa, como el enfoque de las capacidades, en que hay que distinguir entre los medios o inputs y los fines u objetivos de la calidad de vida. Por ejemplo, el ingreso económico puede ser un importante medio para conseguir algunos aspectos del bienestar (por ej. para la educación, la salud,..) pero no para todas las capacidades (los efectos devastadores sobre la autoestima y las depresiones que genera a las personas la situación de desempleo a largo plazo, no sólo se superan con un ingreso mínimo).

**Tabla 6.3. Funciones municipales italianas y las dimensiones de empoderamiento**

Dimensiones de empoderamiento	Funciones municipales
Acceso y control de los recursos públicos y privados	Sector social y del bienestar
Control sobre el propio cuerpo y la identidad	Sector social y del bienestar (servicios de prevención y rehabilitación)
Control sobre el propio trabajo y otros proyectos	Sector del Desarrollo Económico. Cultura y arte
Acceso al espacio político y de la gobernanza	Gastos en igualdad de oportunidades
Control sobre la propia movilidad y la seguridad.	Servicios municipales de movilidad y transporte
Control sobre el propio tiempo y la recreación	Sectores sociales y de bienestar (servicios a la infancia, a la tercera edad, etc.) Cultura y arte. Deporte.
Acceso y control sobre los recursos intangibles	Educación pública, cultura y representación artística.

Fuente: Addabo, Lanzi y Picchio, 2004. Traducción propia

A nivel de distrito provincial, en 2003, las expertas Tindara Addabbo y Antonella Picchio<sup>222</sup>, han estructurado los gastos en función de la siguiente clasificación. Por una parte, los gastos destinados a programas o proyectos destinados directamente a las mujeres (0,80% del presupuesto). Por otra, los destinados a proyectos o programas dirigidos a la eficiencia del aparato administrativo (el 33,1% del total). En tercer lugar, el grueso mayor del presupuesto, el 66,1%, que ha sido considerado el conjunto de proyectos y programas que tienen un impacto de género. En este apartado han agrupado los proyectos en las siguientes categorías:

- La integridad corporal y de salud
- La movilidad territorial
- El control sobre el uso del tiempo
- El acceso al conocimiento y la cultura
- El acceso a los recursos privados (empleo y negocios)
- El acceso a los recursos públicos (empleo, transferencias y servicios)
- La participación social y representación política

Para realizar el análisis sugieren así un conjunto de indicadores básicos para la matriz de Auditoría de Género (AG), consistente con el enfoque de la Unión Europea en la medición de la exclusión social. Buscan recoger indicadores simples y prácticos, fáciles

<sup>222</sup> Información recogida a partir de la Comunicación oral presentada por Antonella Picchio en 2005, en el *Congreso de Economía Feminista*, Universidad del País Vasco/ Euskal Herriko Unibertsitatea. 14-15 abril. Bilbao.

de comprender y analizar. Dentro de las dimensiones del empoderamiento de las mujeres han elegido aquellas aceptadas políticamente y específicas a nivel local, para lo que han asumido tres ámbitos principales para el gobierno regional:

A1): Acceso y Control sobre los recursos materiales públicos y privados

A2): Acceso y Control sobre los recursos no materiales y cognitivos (conocimiento, educación, servicios, etc...)

A3): Ciudadanía activa y participativa

Una vez seleccionados los ámbitos de actuación, los han cruzado con los principales sectores de actuación pública, y siguiendo una taxonomía intuitiva de la planificación política pública han planteado la siguiente tabla matriz básica para realizar una auditoría de género (Tabla 6. 4)

**Tabla 6.4. Matriz de Auditoría de Género**

	<b>P1 Políticas institucionales</b>	<b>P2 Políticas macroeconómicas</b>	<b>P3 Políticas meso y micro económicas</b>
<b>A1 Control sobre recursos materiales</b>	- Leyes y otras disposiciones - Reconocimiento social de actividades reproductivas no remuneradas	-Provisión de bienes y servicios públicos -Ayudas ligadas a los recursos -Regímenes impositivos	- Objetivos concretos y enfocados
<b>A2 Control sobre recursos no materiales</b>	- Leyes y otras disposiciones - Medidas para equilibrar el empleo y la vida	- Servicios educativos	- Objetivos concretos y enfocados
<b>A3 Participación y ciudadanía activa</b>	- Leyes y otras disposiciones - Gobernanza y participación política	- Gastos a favor de la igualdad de oportunidades	-Objetivos concretos y enfocados

Fuente: Addabo, Lanzi y Picchio, 2004. Traducción propia.

Una vez cruzadas las dimensiones y las políticas, han elaborado una serie de indicadores e índices básicos para la realización de la auditoría de género, en función de los tres niveles que han distinguido. El primero, relacionado con los indicadores de las condiciones de vida, el segundo, con indicadores sintéticos de igualdad de género (para lo que constatan la necesidad de más datos) y, en tercer lugar, los índices de equidad de género recogidos en los indicadores de las políticas públicas (Tabla 6. 5).

Tabla 6.5. Algunos indicadores e índices para la Auditoría de Género

<b>NIVEL 1- INDICADORES DE LAS CONDICIONES DE VIDA</b>			
Bienestar económico	1. Ingreso per-capita en PPA 2. Ratios de la brecha de pobreza relativa y absoluta 3. Desigualdad de Ingresos (Índice de Gini) 4. Tasa de desempleo a corto y largo plazo 5. Empleo del Sector Informal como porcentaje del empleo total		
Acceso al conocimiento y a la educación	1. Tasa de matriculación en Educación Primaria y Secundaria 2. Tasa de matriculación en Educación Superior 3. Tasas de matriculación en Cursos y Formación de especialización financiados públicamente 4. Tasas de abandono escolar 5. Tasas de formación de mujeres y hombres en tópicos técnicos.		
Participación	1. Porcentaje de empleo remunerado en actividades no agrícolas 2. Porcentaje de mujeres y hombres parlamentarias 3. Porcentaje de posiciones de dirección y profesionales ocupados por hombres y mujeres en las instituciones públicas 4. Porcentaje de participación oficial en ONGs, asociaciones, etc...		
<b>NIVEL 2- INDICES DE GENERO SINTETICOS</b>			
1. Índice de Desarrollo de Género (se requiere más información sobre longevidad) 2. Medida de Empoderamiento de Género			
<b>NIVEL 3- EQUIDAD DE GENERO EN INDICADORES DE POLITICAS PUBLICAS</b>			
	P1 Políticas Institucionales	P2 Políticas macroeconómicas	P3 Políticas meso y microeconómicas
A1 Acceso y Control sobre los recursos materiales públicos y privados	- Intervenciones dirigidas a equilibrar las actividades productivas/reproductivas, Centradas en el Género (CG) - Porcentaje de contratos públicos realizados con empresas encabezadas por hombres/por mujeres	- Ratio de Gastos CG - Ratio de beneficios en función de los ingresos CG - Ratio de Servicios Públicos en función del género - Ratio de impuestos directos/indirectos	- Ratio de Transferencia de ingresos CG - Ratio de gastos en apoyo empresarial
A2 Acceso y Control sobre los recursos no materiales y cognitivos	- Políticas de conciliación CG	- Ratio de gastos en Educación Superior CG	Ratios de educación a lo largo de la vida CG
A3 Ciudadanía activa y participativa	- Porcentaje de mujeres y hombres entre las nuevas personas empleadas (posiciones de dirección y normales) - Porcentaje de asientos ocupados en las instituciones políticas	-Gastos para reducir a desigualdad de género	Gastos para la participación social y política CG

Fuente: Addabo, Lanzi y Picchio, 2004. Traducción propia. CG= centrada en el género

Una vez realizados los índices básicos, un punto crucial consiste en determinar los valores objetivo de los indicadores relevantes de equidad de género. En consonancia con el Enfoque de las Capacidades, es fundamental describir y analizar, a nivel local,

cómo y cuándo se lleva a cabo un proceso de transformación social de los recursos públicos desde la perspectiva del desarrollo humano. Esto nos lleva a un análisis y evaluación del comportamiento de los grupos, de las normas sociales y culturales, de los derechos de las mujeres, el uso del tiempo y de los modelos culturales e identidades sociales.

Una vez identificados algunos objetivos de desarrollo humano en los dos primeros niveles, la evaluación de género de las políticas públicas consiste en:

1. Determinar la distancia existente entre los valores objetivos a conseguir y los existentes en la actualidad.
2. Calcular los indicadores de equidad de género en las políticas públicas
3. Determinar el efecto de las intervenciones políticas midiendo la evolución de los indicadores a lo largo del tiempo.
4. Finalmente, se vuelven a analizar los objetivos de desarrollo retroalimentando el proceso.

#### **6.3.3.2. ESTADO ESPAÑOL: la experiencia de Andalucía**

Aunque en 2005, el Gobierno Central ha encargado un análisis de impacto de género del Departamento de Sanidad, que se encuentra en la actualidad en fase de elaboración, la iniciativa más mencionada a nivel estatal es la desarrollada en la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) por Emakunde, Instituto de la Mujer del Gobierno Vasco, entre 1999 y 2002. A partir de esa fecha hasta la actualidad no se han producido avances en este sentido, dadas las resistencias encontradas en el Departamento de Hacienda. Esa iniciativa se explica en detalle en el capítulo siguiente (Capítulo 7) de esta investigación.

Otro de los casos referenciales del Estado español es la experiencia desarrollada por la Comunidad Autónoma de Andalucía (CAA) a partir de 2002, e impulsada por su Instituto de la Mujer. En esta Comunidad Autónoma, la segunda más grande del Estado en extensión territorial y la mayor en población (7,4 millones de personas en

2002), se organizó, en primer lugar, una Conferencia para hacer visible la necesidad de los PEG<sup>223</sup>.

A continuación, se estableció una Comisión Interdepartamental y en 2005 se ha elaborado un “Informe de Evaluación de Impacto de Género del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2006”, publicado por la Junta de Andalucía, y considerado fruto del compromiso político existente en el gobierno andaluz por ser parte activa en las medidas a favor de la igualdad de género. Este documento es parte de una estrategia que a partir del 2002 se ha ido construyendo e insertando en una serie de normas en la CAA. Entre las primeras se encuentra el Plan Estadístico Andaluz. Este Plan considera el género como una parte integrante de las estrategias relacionadas con el conocimiento de Andalucía. Así, manifiesta que “todas las estadísticas oficiales en las que se contemplen datos acerca de las personas, deberán recogerse, analizarse y presentarse por género” (Junta de Andalucía, 2005:13). En la Ley 18/2003 por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas, también se recoge la necesidad de emitir informes de evaluación del impacto por razón de género del contenido de todos los proyectos de ley y reglamentos que apruebe el Consejo de Gobierno, incluido el Presupuesto de la CAA.

Para realizar la evaluación de impacto se ha constituido una Comisión dependiente de la Consejería de Economía y Hacienda con participación del Instituto Andaluz de la Mujer, que será la que emita el Informe de Evaluación, así como la que fomente la preparación de anteproyectos con perspectiva de género en las diversas Consejerías, y la realización de auditorías de género en las Consejerías, empresas y organismos de la Junta de Andalucía. En 2004 se regula el informe de evaluación de impacto de género en los proyectos de ley y reglamentos que apruebe el gobierno, que deben incluir al menos la descripción de las diferencias existentes entre mujeres y hombres en el ámbito de actuación de que se trate, partiendo de las estadísticas desagregadas

---

<sup>223</sup> En la Conferencia participaron varias expertas en temas de igualdad de género y medidas para impulsar la participación de las mujeres en la esfera pública. Janet Veitch, de Reino Unido, presentó la experiencia británica en transversalidad y presupuestos de género. En la parte dedicada a la imposición y a las pensiones, sobre todo de jubilación y las de viudedad desde una perspectiva de género, participó la experta economista madrileña Paloma de Villota.

existentes, así como el análisis de impacto potencial del mismo entre las mujeres y hombres a quienes va dirigido.

En 2005 se incluye en la orden por la que se dictan las normas para elaborar el presupuesto autonómico para el 2006 la prioridad concedida a los programas destinados a promover la igualdad entre hombres y mujeres. “Se deberán indicar, asimismo, por parte de los centros gestores de los departamentos para todos sus programas funcionales los objetivos a alcanzar, sus indicadores, en su caso desagregados por sexo, y los medios necesarios, ajustándolos a las previsiones de los documentos de planificación de la Junta de Andalucía, así como a los compromisos previstos y adquiridos procedentes de ejercicios anteriores” (Junta de Andalucía, 2005: 15). En la actualidad, por lo tanto, parece existir un compromiso firme por parte de la Administración Autonómica a favor de la igualdad de género.

#### **6.4. REFLEXIONES FINALES**

A nivel europeo se puede observar que la mayor parte de las iniciativas de PEG han comenzado su andadura a principios de este siglo, es decir, tienen una trayectoria breve. Sin embargo, estos procesos requieren tiempo, tanto para el aprendizaje como para la adaptación de las metodologías existentes a la realidad local. En algunos casos, además, se ha comenzado por realizar experiencias piloto de determinados programas, que raras veces han sido aplicadas al conjunto de las actividades de un área o departamento. No obstante, estos modestos inicios han sido suficientemente reveladores como para mostrar las carencias detectadas a nivel internacional (falta de información estadística, necesidad de formación, de elegir y adaptar las metodologías,..) en prácticamente todos los casos. Son, por lo tanto, con unas pocas excepciones (Reino Unido, Suecia,..) unos primeros pasos, de los que habrá que hacer seguimiento en los próximos años para ver si tienden a la consolidación e integración en los mecanismos y dinámicas presupuestarias como un elemento sistemático más, tal como se ha propuesto en la experiencia belga o sueca, o se ralentizan y quedan como una experiencia anecdótica, sin continuidad en el tiempo.

Las principales características de estas iniciativas europeas coinciden, a menudo, con las desarrolladas a nivel internacional en el resto de continentes, resumidas en el capítulo anterior. Por ejemplo, respecto a los principales agentes participantes en estas iniciativas, se suelen distinguir claramente entre las iniciativas internas y las externas al gobierno. De todos modos, normalmente, no existe un único agente impulsor, siendo una combinación de factores internos y externos, así como la oportunidad del momento en el que se plantean al público, lo que hace que hayan salido adelante algunas de ellas.

De todos modos, podemos decir que a nivel europeo, los principales agentes organizadores de estas iniciativas han sido los grupos de la sociedad civil, a veces en combinación con las fuerzas parlamentarias, como parece haber sido el caso de Francia, Reino Unido, Austria, Finlandia y Bélgica. La respuesta de los gobiernos a las demandas generadas por estas organizaciones para que muestren su sensibilidad ante esta problemática, en algunos casos, ha llevado mucho tiempo, como en el caso británico (prácticamente una década de trabajo inicial antes de obtener una respuesta positiva). En el Sur, las iniciativas se han desarrollado más frecuentemente a nivel regional y local (Italia y Estado español), que a nivel estatal (Bélgica, Francia, Irlanda). En la mayoría de estos casos también ha sido notoria la importancia del Parlamento (y de personas parlamentarias en particular). Tal como sucedió en el caso australiano, en los países nórdicos (Suecia, Noruega e Islandia), los grupos de la sociedad civil han tenido una participación menor, dado su menor peso y presencia social.

Se suele considerar que un apoyo activo por parte de la sociedad civil tiene un efecto positivo en la viabilidad de estas iniciativas, ya que los grupos de la comunidad tienen un papel importante a jugar a la hora de despertar conciencias y formar a la población para que influya a favor de la justicia y la igualdad en el gobierno y en los presupuestos.

Es innegable, asimismo, el impulso que supone un anclaje suficiente de la iniciativa dentro del gobierno, para que su potencialidad de influir en los procesos que gobiernan los presupuestos sea visible. La mayoría de las iniciativas son impulsadas por los Ministerios relacionados con la Igualdad. Algunas veces se implica el Gobierno en su

conjunto, y siempre se considera necesaria la participación del Ministerio de Finanzas. Es destacable la importancia que se le otorga a la implicación de este último, dada su vinculación directa con el presupuesto y las directrices de la política macroeconómica, siendo su participación indispensable en las iniciativas lideradas por el Gobierno, más allá de experiencias piloto sectoriales. En el Reino Unido y en Austria, el Ministerio de Finanzas es el que dirige las evaluaciones basadas en el género dentro del proceso presupuestario. El impulsor más frecuente, sin embargo, es el Ministerio relacionado con la Igualdad de Género, que puede jugar un rol de catalizador o lobby gubernamental, así como un papel de organizador y coordinador, como en el caso francés (*Equal Opportunities Department*). En Bélgica, como en los países nórdicos, es el sector de la igualdad de género el impulsor de la iniciativa, aunque los Ministerios de Finanzas y de Igualdad decidieron de forma conjunta impulsar un proyecto de presupuesto de género a nivel conjunto del Consejo Nórdico, ya que es evidente la importancia del Ministerio de Finanzas en todo este proceso.

En lo que respecta a la implicación de personas expertas externas, es mayoritaria la opinión favorable a su colaboración, considerándose, a su vez, en algún caso indispensable, tanto dentro como fuera del gobierno. La mayoría de los Estados cuenta con personas expertas externas a la estructura gubernamental para realizar estudios de viabilidad (Austria, Escocia, Irlanda) o emplean a expertas externas para que realicen proyectos piloto como en Bélgica, o a través de procesos de consulta como en Reino Unido.

Respecto a los instrumentos utilizados para difundir los resultados de estas iniciativas PEG, se suele distinguir entre los documentos propios para ello, o su integración en la documentación principal presupuestaria. Es decir, se puede dar prioridad a su visibilidad o a su integración. En algunos casos, los datos relativos al género se presentan de forma visible y aparte (documento anexo o específico), como en el caso francés (anexo amarillo) o noruego. En otros, sin embargo, en las propuestas presupuestarias de cada Ministerio se integran los datos y anexos relativos al género, como es el caso de Suecia. Puesto que se considera que realizar un estudio aparte tiene ciertos riesgos respecto a su nivel de integración en las políticas generales, en el caso noruego se ha intentado combinar ambos análisis, publicando, por una parte, de

forma separada el análisis y combinándolo con un reflejo visible del género en las propuestas presupuestarias de cada Ministerio, que se encuentran insertas en el documento central.

En estos procesos se constata, asimismo, la importancia de las políticas públicas en las condiciones de vida de las mujeres, pudiendo estas favorecer su situación, aunque a veces, puede obstaculizar su avance. Por ello, a pesar de que la intervención estatal no se puede considerar la panacea, compartimos la opinión de que es un instrumento que se debe utilizar, dada su capacidad para contribuir a transformar las relaciones sociales, cuando esta se incluye entre sus objetivos. No debemos, no obstante, olvidar que en algunos casos se pueden producir contradicciones potenciales, (ser utilizada como marketing político más que como instrumento real de transformación social), por lo que es necesario controlar su funcionamiento, para que no obstaculice el desarrollo de políticas innovadoras y de programas que podrían contribuir a mejorar la situación de las mujeres y a dinamizar los cambios necesarios en los comportamientos de los hombres (Elman, 1995:237).

Finalmente, quisiera recordar en esta reflexión sobre la experiencia europea, algunos de los requisitos mínimos que se deben cumplir para realizar una iniciativa de PEG, en opinión del Comité de Asesoramiento (CA) sobre Igualdad de Oportunidades para las Mujeres y los Hombres de la Unión Europea. Este organismo tiene experiencia en esta materia puesto que en 2003 publicó un informe sobre Presupuestos de Género, que recogía los resultados de su análisis de las iniciativas realizadas a nivel europeo hasta esa fecha. Entre los principios o requisitos que considera se deben observar para conseguir un proceso presupuestario de género efectivo, que compartimos completamente, nos gustaría recoger los tres siguientes.

En primer lugar, la Voluntad política activa. Dado que los presupuestos públicos reflejan las prioridades políticas del organismo que los realiza, para ser eficientes, las iniciativas de PEG dependen del compromiso político a favor de la igualdad de género. La mayoría de los gobiernos han adquirido el compromiso de cumplir una serie de acuerdos legales internacionales, tales como la Convención contra todas las Modalidades de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW), los acuerdos de la

Conferencia del Cairo sobre Población, así como la Plataforma de Acción de Beijing, cuya importancia mencionábamos en el capítulo 3. A nivel de la UE también debemos tener en cuenta los articulados de las leyes comunitarias traspasadas a ley nacional o expresadas por medio de declaraciones de los gobiernos. 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.

En segundo lugar, la necesidad de realizar un proceso de concienciación y defensa de los PEG. Cuanto más implicados estén en este proceso tanto los gobiernos como los parlamentos y los grupos de la sociedad civil más duradero y eficiente será, puesto que no dependerá solamente de las prioridades políticas de los gobiernos y, por lo tanto, no estará tan sujeto a sus cambios de estrategias.

En tercer lugar, la transparencia y la participación. La transparencia en el proceso presupuestario es un prerrequisito 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, así como de personal experto en presupuestos y en temas de género, dentro del marco constitucional nacional en el que se desarrolle. Estos procesos se pueden beneficiar, asimismo, de la participación social que, frecuentemente, implica procesos de consulta a las partes interesadas en la sociedad civil, así como a las autoridades regionales y locales, departamentos y agencias gubernamentales.





## **CAPITULO 7**

### **LA EXPERIENCIA VASCA EN LA APLICACIÓN DE INICIATIVAS DE PRESUPUESTOS CON ENFOQUE DE GÉNERO**





## 7.1 INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, la distribución competencial, es decir, el reparto de responsabilidades y actuaciones entre los diferentes niveles de la Administración Pública, tanto en los sistemas federales como unitarios, está suscitando un creciente interés, tanto en la Ciencia Económica como en la Política. El federalismo es un fenómeno complejo que adopta diferentes formas en función del contexto institucional, y, por lo tanto, se adapta a diferentes significados (federalismo cooperativo, en competencia,...).

El federalismo fiscal<sup>224</sup>, tal como explicábamos en el 2º apartado del capítulo 2, es considerado “una teoría económica, que trata de explicar en términos económicos, la existencia de diferentes niveles subcentrales de gobierno, con el objeto de lograr una mayor eficiencia económica” (Fossati y Panella, 1999:1-2). Esta eficiencia no está solamente relacionada con las decisiones relativas al gasto, sino con su financiación. Dentro de esta teoría se defiende que el gobierno local es el más adecuado a la hora de interpretar los deseos de la población del municipio, y que en él las personas contribuyentes de impuestos pueden expresar sus elecciones racionales de la mejor forma. Otras funciones, como la redistribución de recursos, sin embargo, deberían ser desempeñadas, de acuerdo con estos autores, por el gobierno central, aunque aceptan algunas excepciones a su norma. Proponen, asimismo, que otras políticas sean implementadas de forma coordinada por diferentes niveles administrativos.

Sin existir unanimidad en el pensamiento teórico ni en la práctica empírica sobre la idónea división competencial entre las Administraciones Públicas que gestionan un territorio, se observa una ligazón entre los procesos históricos y culturales de los pueblos con su estructuración política actual.

Por ello, en este capítulo, en primer lugar, contextualizaremos la división competencial actual de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV), dentro del proceso descentralizador llevado a cabo en el Estado español en las últimas décadas. A continuación, describiremos brevemente el reparto competencial entre los niveles

---

<sup>224</sup> El término *federalismo fiscal* fue utilizado inicialmente por Musgrave y posteriormente por Oates, entre otros.

administrativos internos de la CAPV en materia de igualdad de oportunidades, haciendo hincapié en las competencias locales, con objeto de analizar los vínculos existentes entre las funciones de los diversos niveles administrativos en la materia que nos ocupa.

Una vez descritos estos elementos, el capítulo se centra en la explicación de la experiencia piloto en Presupuestos con Enfoque de Género (PEG) desarrollada por el Gobierno Vasco (GV) a principios de esta década. Haremos hincapié no sólo en la metodología seguida y los programas analizados, sino en los obstáculos encontrados, las lecciones aprendidas en el proceso y las propuestas de actuación para el futuro. Finalizaremos este apartado con los frutos de una consulta realizada para esta investigación a las personas participantes en la experiencia piloto descrita, una vez transcurridos tres años desde su finalización, consistente en entrevistas telefónicas llevadas a cabo en otoño del 2005. Hemos considerado conveniente realizar esta consulta a los Departamentos implicados en su momento, para evaluar el grado de cumplimiento de las expectativas creadas con la ejecución del ejercicio práctico de PEG. En consonancia con los objetivos principales perseguidos en esta investigación, nos interesaba conocer en qué medida se han implementado las medidas recogidas en los informes elaborados a lo largo de la iniciativa, así como comprobar si se ha generado una conciencia sobre la necesidad de dar continuidad a esta experiencia en aquellos Departamentos que han contado con esa formación inicial.

El último apartado de este capítulo es una breve descripción de la experiencia piloto desarrollada por la Diputación Foral de Bizkaia en presupuestos con enfoque de género dentro de su política de igualdad de oportunidades. Esta iniciativa se enmarca en su I Plan de Igualdad de Oportunidades 2000-03, y por su carácter pionero a nivel de las Diputaciones Forales hemos considerado interesante su inclusión, aunque sea un pequeño paso en el largo camino a recorrer. Finalmente, incluiremos unas reflexiones finales sobre estos procesos.

## **7.2. LA DIVISIÓN COMPETENCIAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO**

En dos décadas, a partir del final de la dictadura de Franco (1975), el Estado español ha pasado de ser un Estado fuertemente centralizado a uno considerado entre los más descentralizados de Europa. Así, ha desarrollado un complejo sistema de descentralización que podría ser adjetivado de “cuasi-federal o federalizante”, dada la atrofia del Senado como verdadera cámara territorial, cuya reforma se está estudiando en los últimos años (Moreno, 1997:141<sup>225</sup>, citado en Bustelo, 2001:150). Ese proceso de descentralización de funciones y competencias ha multiplicado el gasto de las Comunidades Autónomas, aunque no ha sucedido lo mismo con los Ayuntamientos (Comín, 1996:31), que siguen constituyendo el eslabón por transformar y articular de forma adecuada (Beldarrain, 1995:73; Castells, 1995:49).

En lo relativo a las materias de promoción de la igualdad de género, tal como sucede con una gran parte de las políticas sociales, la Constitución Española de 1978 (CE-78) no menciona expresamente esta materia entre las competencias asumibles por las Comunidades Autónomas (art. 148 de la CE-78) ni entre las exclusivas del Estado (art. 149 de la CE-78). Por lo tanto, de acuerdo a lo especificado en el art. 149.3 de la CE-78, entran en el grupo de materias que “podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos”. En caso de que éstos no la recogieran, entonces pasaría a ser competencia del Gobierno Central. Esto ha supuesto, en la práctica, que una vez elaborados los Estatutos de Autonomía, los fundamentos jurídicos de las políticas de igualdad de género deban contemplarse desde la perspectiva autonómica (Bustelo, 2001: 159).

La Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) fue la primera en firmar su Estatuto de Autonomía en 1979. En su Título I relativo a las competencias del País Vasco, dentro del artículo 10 se recogen las competencias exclusivas de la Comunidad agrupadas por materias, distinguiéndose 39 apartados. En el último de ellos, la “condición femenina” aparece junto con el “desarrollo comunitario, la política infantil, la juvenil y la de la tercera edad”. Es decir, se mantiene un término vago y ambiguo como es el de “Condición femenina” que recuerda a otros tiempos.

---

<sup>225</sup> Moreno, Luis (1997): *La federalización de España*. Madrid, Siglo XXI.

Para desarrollar esta función, principalmente por medio del impulso de políticas de igualdad de oportunidades, en la CAPV se creó el Instituto Vasco de la Mujer/Emakunde en 1988 (Ley de 5 de febrero). Desde su constitución ha sido un organismo autónomo, con personalidad jurídica y presupuesto propio, independiente del Departamento de Presidencia del que depende orgánicamente. Esta vinculación con dicho Departamento, considerado normalmente como “transversal” y con poder, debería facilitar el impulso, puesta en práctica y seguimiento de medidas transversales e integrales aplicables por el resto de Departamentos. En la práctica, habría que verificar este supuesto.

Dentro del marco del Estatuto de Autonomía de la CAPV, la competencia relativa a “la condición femenina” se comparte con las Diputaciones Forales y los Ayuntamientos vascos. La división competencial interna de las administraciones vascas se recoge, en primer lugar, en la Ley de Territorios Históricos (LTH) de 1983 (Ley 3/1983 de 25 de Noviembre) relativa a “Las Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos”. En su articulado, se contemplan una serie de actividades respecto a las cuales a los Territorios Históricos les corresponde “la ejecución dentro de su territorio de la legislación de las Instituciones Comunes” (art.7.c de la LTH). En su segundo apartado se vuelve a mencionar “la condición femenina” junto al desarrollo comunitario, la política infantil, juvenil, de la tercera edad, y el ocio y esparcimiento, “sin perjuicio de la acción directa en estas materias por parte de las Instituciones Comunes del País Vasco”. Por ello, las Diputaciones Forales son órganos ejecutores de las bases establecidas por el Gobierno Vasco en esta materia, sobre la que han comenzado a desarrollar sus propios planes para potenciar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en sus respectivos territorios. La Diputación Foral de Bizkaia lo hace, por ejemplo, desde el año 2000.

Dentro del nivel autonómico, se suele considerar el nivel local como un actor importante en el diseño y ejecución de las políticas de igualdad (Bustelo, 2001:172). Las Diputaciones y los Ayuntamientos no sólo son destinatarios de las políticas de igualdad de género establecidas por el gobierno autonómico, sino que son considerados agentes activos en la aplicación de muchas de las acciones propuestas

en los planes de igualdad. En el caso de Emakunde, el nivel local está representado en su Consejo de Dirección<sup>226</sup>.

Las competencias atribuidas a los entes municipales se recogen en el Estado español en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL). En la actualidad, está vigente la Ley 7/1985, de 2 de abril (BOE, 3-04-1985), la cual ha sido actualizada en las décadas siguientes. Sin embargo, en la CAPV no debiera ser necesariamente así, ya que el Estatuto de Autonomía citado, en su artículo 10.4, atribuye el “Régimen Local” como competencia exclusiva a la Comunidad Autónoma del País Vasco. Sin embargo, para ejercer esa competencia, tal como se recoge en el mismo texto normativo en su Disposición Transitoria Séptima, se requiere el desarrollo de legislación propia sobre la misma, ya que mientras “el Parlamento Vasco no legisle sobre las materias de su competencia, continuarán en vigor las actuales Leyes del Estado que se refieren a dichas materias”. Esto es lo que ha sucedido con la legislación local, puesto que hasta el momento actual no se dispone de una Ley Municipal propia de la CAPV. Esta dilación en el tiempo se sitúa en un marco general de dejadez, puesto que los Estatutos de Autonomía, en general, y el vasco en particular, no han profundizado en el tema competencial de los Entes Locales, confiando su concreción a un desarrollo legislativo futuro, que pocas veces se ha logrado materializar (Molero, 2002: 96-97).

En el marco jurídico español, debemos tener en cuenta que a diferencia de las Comunidades Autónomas, las cuales cuentan con competencias para dictar leyes propias, la autonomía de las Corporaciones Locales se limita a la gestión administrativa de los asuntos “ligados al “interés” de la Entidad Local, sin abarcar el campo legislativo. Además, la CE-78 en su artículo 140, relativo a la Administración Local, se limita a señalar que la Constitución garantizará la autonomía de los municipios, gozando éstos de personalidad jurídica plena.

---

<sup>226</sup> El Consejo de Dirección, presidido por el Lehendakari del Gobierno Vasco, está formado por 4 Representantes de los Departamentos del Gobierno, 3 Representantes de las Diputaciones Forales, 3 Representantes de los Ayuntamientos, 1 Representante de la Comisión de Mujer y Juventud del Parlamento Vasco, y 6 Personas, expertas en la materia, designadas por el Parlamento en razón de su acreditada trayectoria personal o profesional en favor de la igualdad entre los sexos. Este se reúne al menos dos veces al año. La Dirección Ejecutiva del Instituto está compuesta por la Directora y Secretaria General, con rango de Viceconsejera y de Directora del Gobierno Vasco, respectivamente.

Por todo ello, debemos acudir a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) de 1985 para conocer las competencias municipales de gasto a nivel estatal y vasco<sup>227</sup>. Las competencias municipales se recogen en su Capítulo III, partiendo de la constatación en su art. 25.1 de que “El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”.

A continuación, la Ley establece (art. 25.2) la obligación de ejercer una serie de competencias, “en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas”, en relación a las siguientes 15 materias:

1. Seguridad en lugares públicos
2. Ordenación del tráfico y personas en las vías urbanas
3. Protección civil, prevención y extinción de incendios
4. Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales
5. Patrimonio histórico-artístico
6. Protección del medio ambiente
7. Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores
8. Protección de la salubridad pública
9. Participación en la gestión de la atención primaria de la salud
10. Cementerios y servicios funerarios
11. Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social
12. Suministro de agua y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales
13. Transporte público de viajeros

---

<sup>227</sup> A nivel de ingresos, sin embargo, la situación del caso vasco es peculiar, ya que la base de las fuentes de financiación municipales se encuentran situadas en el Concierto Económico de 1981, figura que regula las relaciones financieras entre la Administración central y vasca, tal como queda establecido en el Estatuto de Autonomía de la CAPV, en su Título III dedicado a la Hacienda y Patrimonio. En el art. 40 se señala que: “(...) El País Vasco dispondrá de su propia Hacienda Autónoma” y en el 41 se especifica que “Las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco vendrán reguladas mediante el sistema foral tradicional del Concierto Económico o Convenios”.

14. Actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; turismo

15. Participación en la programación de la enseñanza y cooperación con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, interviniendo en sus órganos de gestión y participando en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.

Entre estas materias, la Ley establece que todos los municipios (solos o asociados) deberán prestar una serie de servicios mínimos<sup>228</sup>, que se irán incrementando a medida que los municipios cuenten con una población superior.

Así, los servicios mínimos que deben prestar todos los municipios son el alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control de los alimentos y bebidas (art. 26.1. LRBRL). A estos servicios, se añadirán los relativos a “parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos” en los municipios con una población superior a 5.000 habitantes. En los de más de 20.000 habitantes, se añadirán “la protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público”. Finalmente, será tarea de los municipios con población superior a los 50.000 habitantes, asimismo, “el transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medio ambiente”. En el caso del Ayuntamiento de Bilbao, por lo tanto, todos los servicios mencionados previamente deberán ser prestados por el municipio, sólo o asociado con otros.

En los siguientes artículos se contempla también la posibilidad de que los municipios ejerzan otras competencias en materias que afecten a sus intereses propios, siempre que con ello se persiga “mejorar la eficacia de la gestión pública y se alcance una mayor participación ciudadana”.

---

<sup>228</sup> Aunque se establecen estos mínimos, también se recoge la posibilidad de que, en algunos casos, los municipios se puedan encontrar incapacitados para prestar esos servicios, en cuyo caso podrán solicitar a la Comunidad Autónoma respectiva “la dispensa de la obligación de prestarlos”. Asimismo, las Diputaciones y las Comunidades Autónomas podrán cooperar con ellos en el desempeño de los mismos (art. 26.3 y 26.4).

En consecuencia, además de sus competencias propias, establecidas previamente, y la posibilidad de asumir competencias delegadas, los municipios “pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras administraciones Públicas”, señalando “en particular, las relativas a la educación, la cultura, *la promoción de la mujer*, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente” (Art. 28; la cursiva es nuestra). Es decir, en los temas relativos a lo que definen como “promoción de la mujer”, los municipios pueden realizar actividades complementarias a las realizadas por otras administraciones.

En resumen, de acuerdo con la normativa mencionada, los temas relacionados con “la condición femenina” y “la promoción de la mujer” serán competencia tanto de la Comunidad Autónoma, de las Diputaciones Forales, como de los municipios, en aquellos casos en que decidan complementar la actuación de los otros niveles administrativos, puesto que la Ley estatal les ofrece esta oportunidad. Así, todas las administraciones podrán y de hecho han incorporado medidas para favorecer la igualdad entre mujeres y hombres.

En este sentido, en el ámbito de las iniciativas relativas a la integración de la perspectiva de género en la política presupuestaria, tanto la Administración autonómica (GV) desde 1999 hasta el 2002, la Diputación Foral de Bizkaia (DFB) a partir de 2000, como el Ayuntamiento de Bilbao a partir de 2005, han comenzado a implementar algunas experiencias piloto. A continuación, nos centraremos en la experiencia autonómica y, de forma breve, resumiremos la de la DFB. En el siguiente capítulo explicaremos la experiencia piloto local que en estos momentos está siendo desarrollada por el Ayuntamiento de Bilbao, iniciativa que ha seguido en su fase inicial la metodología utilizada por el Gobierno Vasco. Además, los Planes de Igualdad del municipio de Bilbao también se han basado en los Planes realizados por Emakunde para el Gobierno Vasco, lo que refleja una influencia positiva entre las actuaciones del gobierno y del resto de niveles administrativos. Colaboración que no se ha producido con la misma intensidad entre el Ayuntamiento de Bilbao y la Diputación Foral de Bizkaia, puesto que, hasta el momento, ésta ha sido muy puntual y relativa a proyectos concretos, sin abarcar el conjunto de la política de igualdad.

### 7.3. LA EXPERIENCIA PILOTO DE PEG DEL GOBIERNO VASCO

La experiencia piloto que el Gobierno Vasco (GV), impulsado por Emakunde, desarrolló a lo largo del ejercicio 2002, comenzó su andadura en los años 1999- 2000, dentro del contexto del III Plan de Acción Positiva para las Mujeres Vascas (PAPM): “Perspectivas de Género en la Política Pública”. Este Plan, en su primer capítulo, incluía la construcción de normativa y capacidad prescriptiva para desarrollar políticas sensibles al género desde las Instituciones Políticas Vascas.

Emakunde, como hemos recogido previamente, fue creada en 1988 como Organismo Autónomo del Gobierno Vasco, dependiente del Departamento de Presidencia. Su fin esencial, en palabras de la propia organización, es “la consecución de la igualdad real y efectiva de las mujeres y los hombres en todos los ámbitos de la vida política, económica, cultural y social del País Vasco” ([www.emakunde.es](http://www.emakunde.es)). Por lo tanto, es el organismo dentro del Gobierno Vasco que asume un papel impulsor en la capacitación de la Administración para integrar el objetivo de la igualdad en todas sus actividades ordinarias, desde la fase de diseño y ejecución hasta el control de los programas de gasto del gobierno (McKay y Fitzgerald, 2003: 35).

Entre las funciones que debe desempeñar destacan las correspondientes a su Consejo de Dirección, al cual le corresponde aprobar al inicio de cada Legislatura un Plan de Acción Positiva, el Informe anual sobre la Situación de las Mujeres en Euskadi y la Memoria de actuación de los poderes públicos en relación con la ejecución del Plan. Por otra parte, en su calidad de órgano de tutela y control de la actividad del Instituto, debe aprobar al principio del año el Plan de actuación que Emakunde tiene previsto desarrollar a lo largo del ejercicio, así como las normas que ésta vaya a publicar: convocatorias de subvenciones, premios, etc. Igualmente, aprueba la Memoria de evaluación de la actuación de los Poderes Públicos y el Informe de actualización sobre la situación de las mujeres que se elaboran anualmente, así como el anteproyecto del Presupuesto del Organismo y la Memoria anual sobre gestión y funcionamiento del Instituto ([www.emakunde.es](http://www.emakunde.es)).

El conocimiento de las experiencias que estaban teniendo lugar a nivel internacional y los compromisos adquiridos en Beijing y Ámsterdam por los Estados europeos animó a las responsables de Emakunde a impulsar la formación en esta materia de los altos cargos del Gobierno y a poner en práctica una experiencia piloto inicial. Con este objetivo, a partir de 1999 planifican una serie de actividades de formación y difusión internas para dar a conocer las experiencias existentes a nivel internacional. En el 2000, organizan un seminario en la Comisión Interdepartamental del Gobierno Vasco, constituida por el Lehendakari y altos cargos en representación de todos los Departamentos, impartido por la Dra Ronda Sharp, experta de la pionera experiencia australiana y autora de varios manuales sobre PEG (Ver Capítulo 5).

Un año después, en 2001, se celebra otro seminario, esta vez abierto al personal de la Administración, en el que la Dra Diane Elson analiza algunas experiencias llevadas a cabo en diversos países. Estas ponen de manifiesto tanto la contribución de la acción institucional en el mantenimiento de numerosas desigualdades entre mujeres y hombres, niños y niñas, como las posibilidades que tienen estas estructuras para modificar patrones de conducta e incentivar la reducción de las disparidades existentes entre mujeres y hombres en la sociedad en la que actúan.

A continuación, se contrató a la empresa consultora Infopolis<sup>229</sup> para realizar una investigación sobre las metodologías y prácticas existentes hasta el momento sobre Presupuestos públicos con Enfoque de Género a nivel internacional. El objetivo era producir un documento telemático, a modo de Biblioteca Digital *on line*, diseñado de forma expresa para facilitar la lectura y difundir la teoría y práctica relativas a esta innovadora forma de impulsar la transversalidad de género en las políticas públicas. Este contrato se materializó en el “Dossier informativo relativo a Presupuestos Públicos en clave de Género”, accesible desde la página web de Emakunde ([www.emakunde.es](http://www.emakunde.es)).

Para dirigir la asistencia técnica de la experiencia piloto a realizar tras la formación inicial, contrataron a la experta escocesa Rona Fitzgerald, Directora de la Comisión de

---

<sup>229</sup> [www.infopolis.es](http://www.infopolis.es)

Igualdad de Oportunidades del Ejecutivo escocés y experta en transversalidad de género en la UE, que estaba en esa época coordinando una experiencia similar con los gobiernos irlandés y escocés. Fitzgerald trabajó en estrecho contacto con Ailsa McKay, profesora de la Universidad de Glasgow y miembro del Scottish Women's Group (Ver Capítulo 6) y con Diane Elson de la Universidad de Essex y miembro del Women's Budget Group del Reino Unido (Ver Capítulo 6).

La participación en esta experiencia es voluntaria, y tras la convocatoria inicial finalmente participan seis Departamentos del Gobierno Vasco con una serie de programas que describiremos más adelante. A su vez, se crea un grupo técnico de apoyo a las personas de los Departamentos del Gobierno partícipes en la experiencia, dinamizado por responsables de Infopolis. A partir de su constitución, se celebran reuniones de trabajo, seminarios y encuentros "con el fin de formar a personas dentro de la Administración en la consideración de un enfoque de género de forma transversal en sus actividades cotidianas de gestión de programas de política pública, en ámbitos tan variados como los deportes, la tecnología, las asociaciones de autoayuda, la formación medioambiental, la difusión en televisión de espacios de atención a emergencias, los incentivos a la jubilación anticipada en transportistas, etc." (McKay y Fitzgerald, 2003: 35), es decir, en lo relativo a los programas elegidos por los Departamentos para participar en la experiencia.

Los informes sectoriales realizados por estos Departamentos se presentaron públicamente en unas jornadas finales organizadas por Emakunde, que contaron con la intervención de personas con experiencia práctica en la esfera internacional en iniciativas de análisis de presupuestos desde una perspectiva de género (Ver Anexo II). Posteriormente, en 2003, las Doctoras McKay y Fitzgerald realizaron un manual en el que destacaban las principales razones y características de un PEG e incluían un resumen de la experiencia vasca<sup>230</sup>.

Antes de recoger las principales características de la experiencia desarrollada por el GV a lo largo del 2002, resumiremos la filosofía que ha movido esta iniciativa, en

---

<sup>230</sup> *Manual. Presupuestos Sensibles al Género en la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Septiembre 2003. Emakunde.

palabras de su principal dinamizadora, la doctora Fitzgerald. Esta investigadora defiende que “la práctica de crear un presupuesto sensible al género ayudará a mostrar y hacer más transparente la relación existente entre 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”. En suma, un ejercicio de este tipo requiere que el proceso político se caracterice esencialmente por “una mayor transparencia y la asunción de responsabilidades en el proceso presupuestario”. En este sentido, “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” (Fitzgerald: 2002: 3).

Dentro de este marco, el objetivo esencial del proyecto consistió en desarrollar un “entendimiento del impacto diferenciado que el gasto público tiene sobre mujeres y hombres”. Para ello, partieron de la clasificación de herramientas propuesta por la Commonwealth en 1999, diseñadas por Elson, y eligieron la referente al “análisis de la incidencia del gasto público desagregado por sexo-género”. Como hemos visto en el capítulo 4, este instrumento consiste en estimar la distribución de los recursos públicos (o cambios en los recursos) para hombres y mujeres mediante la medición de los costes por unidad de un servicio dado y multiplicando ese coste por el número de unidades utilizadas por cada grupo. 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.

Desde un principio, fueron conscientes de la dificultad de medir en su totalidad la cantidad de recursos públicos destinados a un servicio determinado, dada la existencia de diversos niveles de gobierno (local, autonómico, nacional), que inciden sobre algunos servicios, así como por las discrepancias que suelen aparecer en los datos recogidos por distintas fuentes. Las estadísticas sobre el uso de los servicios podían obtenerse de los órganos gubernamentales que los prestan o de encuestas realizadas a los hogares. Las dos fuentes pueden diferir y se puede dar el caso de que ninguna

proporcione datos desagregados por sexo (Fitzgerald, 2002: 7). En el ejercicio realizado, sin embargo, no se analizaron las conexiones con las medidas desarrolladas por otras administraciones.

A la hora de comenzar la experiencia, existía la posibilidad de que todos los cálculos fueran realizados desde dentro del Gobierno o que fueran llevados a cabo por investigadoras/es independientes. En el caso de la experiencia piloto del GV el cálculo fue realizado de forma interna. Dentro de cada Departamento partícipe se nombraron equipos de trabajo que incluyeron esta experiencia dentro de su jornada laboral. El método seguido consistió en solicitar a cada equipo la elección de un programa de acuerdo con unos criterios específicos (contar con presupuesto propio, tener en cuenta la importancia relativa del programa en las actividades del Departamento y la existencia de datos desagregados o la posibilidad de obtenerlos, principalmente). “Estos grupos de trabajo planificaron y ejecutaron su actividad de forma experimental, avanzando a medida que las condiciones de la información y de los programas lo permitían y sentando las bases para abordar en el futuro iniciativas de esta índole con mejor equipamiento y mayor conocimiento de las posibilidades, fortalezas y debilidades del modelo” (McKay y Fitzgerald, 2003: 4).

El trabajo realizado por cada grupo fue plasmado en unos informes sectoriales que siguieron el esquema propuesto por las expertas coordinadoras del mismo, cuya metodología y resultados serán resumidos a continuación, incluyendo los principales obstáculos encontrados y lecciones aprendidas.

#### 7.3.1. Descripción de la metodología seguida y resultados obtenidos

Una vez impartidos los seminarios iniciales, seis Departamentos del Gobierno Vasco (Cultura; Industria, Comercio y Turismo; Transporte y Obras Públicas; Interior; Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, y Sanidad) decidieron participar en la iniciativa, presentando para su análisis varios programas gubernamentales

correspondientes al 2001, cuyas características detallaremos a continuación en la Tabla 7.1.<sup>231</sup>.

**Tabla 7.1. Departamentos y programas de la experiencia piloto del GV 2002**

DEPARTAMENTO	DIRECCION/ AREA	PROGRAMAS
Cultura	D. de Deportes	- Subvenciones a Federaciones deportivas. - Promoción de selecciones. - Desarrollo de eventos deportivos.
Industria, Comercio y Turismo	Area de Investigación y Desarrollo	- Algunos Centros Tecnológicos de la Red Vasca de Tecnología e Innovación.
Interior	D. de Atención de Emergencias	- Subvenciones para agrupaciones de protección civil. - Contrato con EITB para la difusión de microespacios sobre autoprotección.
Ordenación del Territorio y Medio Ambiente	D. de Biodiversidad	- Subvenciones a entidades públicas y privadas en el campo de la formación técnica medioambiental.
Sanidad	Programa de Salud Pública: Educación para la Salud.	- Entidades sin ánimo de lucro, en el campo de la investigación. - Las actuaciones de grupos de autoayuda.
Transportes y Obras Públicas	D. de Transporte: Programa de Ordenación del Transporte	- Subvenciones para abandono de actividad. - Subvenciones para modernización de la flota y fomento de concentración de empresas. - Becas de formación.

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes señalados en la nota al pie nº 7.

El objetivo en todos ellos consistía, como hemos señalado, en identificar el gasto desagregado por sexo y a partir de ahí, reflexionar sobre las maneras en que podría incidirse sobre el mismo para lograr una igualdad más real y efectiva entre las mujeres y los hombres.

Los Departamentos trabajaron en este análisis siguiendo un esquema que serviría de base para la presentación de los informes y para ordenar los pasos a dar en el estudio. El esquema general propuesto por la dirección del proyecto, aplicado de forma similar en la experiencia escocesa en ese momento, es el siguiente ([www.emakunde.es](http://www.emakunde.es)):

<sup>231</sup> El resumen de los programas analizados se basa en el documento realizado por McKay y Fitzgerald (2003), complementado con los documentos elaborados por cada Departamento y presentados en la Conferencia organizada por Emakunde en Diciembre 2002 para hacer públicos los resultados del análisis, colgados también en su página web [www.emakunde.es](http://www.emakunde.es).

1. Introducción y contexto: esta sección debería describir el contexto para el programa elegido y cómo encaja con el trabajo del departamento.
2. Plan de Igualdad: esta sección debería recoger qué otras actividades en relación con el género y la igualdad/Plan de Acción Positiva para las Mujeres de la CAPV (PAPM) se han venido realizando en el departamento.
3. Programa escogido y por qué: esta sección debería describir el programa concreto de trabajo para este proyecto y las razones de su elección.
4. Resultados y análisis: esta sección debería presentar los resultados obtenidos y analizar las consecuencias e implicaciones de los mismos, sin temer señalar las limitaciones y frustraciones del proceso (proporcionan lecciones muy útiles para el futuro).
5. Acciones/recomendaciones: esta sección puede usarse para sugerir cambios. Por ejemplo, para incidir en la necesidad de más datos o estadísticas desagregadas por sexo, de más información sobre los objetivos y medios del programa y un mayor nivel de rendición de cuentas sobre las subvenciones dadas a organizaciones externas, la necesidad de incorporar la dimensión de género desde el principio del ciclo de desarrollo de las políticas y/o de hacer seguimiento de su implementación, entre otras.
6. Lecciones: esta sección puede describir los cambios que se deberían introducir en el departamento (o sugerir que se hagan) en opinión de las personas participantes en este proyecto, y sus observaciones sobre lo que es necesario para apoyar este trabajo. Por ejemplo, incorporar cambios en la base de datos o incrementar los recursos para apoyar el proceso (esto puede incluir recursos financieros y asesoramiento de género).

Los informes se presentaron siguiendo este esquema y se ciñeron a la propuesta a favor de su brevedad (se recomendaba que su longitud máxima no excediera las diez páginas). A continuación, resaltaremos aquellos apartados más relevantes para esta investigación relativos a cada uno de los programas elegidos por los departamentos participantes en la iniciativa, comenzando por el más exhaustivo que fue el realizado por el Departamento de Cultura.

### DEPARTAMENTO DE CULTURA

Este Departamento participó en la experiencia piloto por medio de su Dirección de Deportes. Esta Dirección, en el marco de puesta en práctica del III PAPM, era consciente de que a pesar de que la participación de las mujeres en los deportes de recreo había aumentado en los últimos años, tanto en lo relativo a la práctica deportiva como a los aspectos técnicos y de gestión del sistema deportivo, este espacio seguía siendo mayoritariamente para hombres.

Por ello, el objetivo de participar en esta experiencia consistió primordialmente en detectar qué tipo de irregularidades se producían en las diferentes Federaciones Vascas, para poder impulsar medidas de discriminación positiva. En este contexto, se optó por analizar el monto total de subvenciones y ayudas que otorga anualmente la Dirección, que consisten en:

1. - Subvenciones dirigidas a las Federaciones Deportivas Vascas, para gestionar y realizar su programación anual.
2. - Subvenciones para el impulso y promoción de las Selecciones Deportivas Vascas.
3. - Subvenciones a acontecimientos deportivos de carácter nacional e internacional.
4. - Ayudas destinadas a deportistas de alto nivel.
5. – Se incluyó también el análisis de las gerencias de las Federaciones Deportivas Vascas, detallando el número de mujeres participantes y la labor que realizan en ellas.

1. Las subvenciones a los programas anuales se dirigen exclusivamente a las Federaciones Vascas. El porcentaje de mujeres que aparece en la siguiente tabla (7.2) se refiere a mujeres con licencia, es decir, deportistas, juezas y árbitras. Se han analizado las subvenciones para programas anuales otorgadas durante el 2001, teniendo en cuenta las mujeres participantes en las mismas.

**Tabla 7.2. Subvenciones para programas anuales 2001 (en pts) de las Federaciones Deportivas Vascas. Reparto según sexo.**

MODALIDAD	Programa anual	% de mujeres	Cantidad relativa dirigida a mujeres
ACTV. SUBAC.	2.000.000	10	200.000
AJEDREZ	6.000.000	20	1.200.000
ATLETISMO	26.500.000	35	9.275.000
AUTOMOVILISMO	6.750.000	2	135.000
BADMINTON	4.000.000	38,9	1.556.000
BALONCESTO	20.500.000	42	8.610.000
BALONMANO	24.000.000	NC	NC
BÉISBOL Y SOFTBOL	2.500.000	37,6	940.000
BOLOS	2.000.000	NC	NC
BOXEO	4.000.000	2	80.000
CAZA	4.000.000	NC	NC
CICLISMO	27.000.000	0,75	202.500
DEPORTES AÉREOS	2.000.000	4	80.000
DEP. INVIERNO	16.000.000	60	9.600.000
DXT DISCAPACITADOS	2.750.000	NC	NC
ESGRIMA	1.500.000	NC	NC
ESQUÍ NÁUTICO	2.000.000	34	680.000
FÚTBOL	27.500.000	5,46	1.501.500
FÚTBOL SALA	5.500.000	19	1.045.000
GIMNASIA	7.500.000	90,8	6.810.000
GOLF	4.500.000	NC	NC
HALTEROFILIA	7.500.000	7	525.000
DEPORTE RURAL	15.000.000	NC	NC
HÍPICA	6.000.000	60	3.600.000
HOCKEY	7.000.000	NC	NC
JUDO Y DD.AA.	7.000.000	30	2.100.000
KÁRATE	5.500.000	NC	NC
LUCHA Y SAMBO	9.000.000	15,2	1.368.000
MONTAÑA	16.000.000	30	4.800.000
MOTOCICLISMO	5.500.000	0	0
NATACIÓN	16.000.000	40,9	6.544.000
PATINAJE	9.000.000	NC	NC
PELOTA VASCA	22.000.000	NC	NC
PESCA Y CASTING	4.000.000	NC	NC
PETANCA	2.000.000	22	440.000
PIRAGÜISMO	12.000.000	15	1.800.000
REMO	23.000.000	7,76	1.784.800
RUGBY	17.500.000	NC	NC
SALVAMENTO	0	NC	NC
SQUASH	2.500.000	5	125.000
SURF	8.500.000	15	1.275.000
TAEKWONDO	5.500.000	30	1.650.000
TENIS	13.000.000	36	4.680.000

TENIS DE MESA	2.000.000	NC	NC
TIRO CON ARCO	3.250.000	NC	NC
TIRO OLÍMPICO	8.250.000	NC	NC
TRIATLON Y DD.CC.	4.000.000	8,8	352.000
VELA	8.000.000	NC	NC
VOLEIBOL	10.000.000	70,44	7.044.000
TOTAL	447.500.000 pts 2.689.529,17€		79.792.425 pts* 479.562,13 €

Fuente: Informe del Departamento de Cultura (2002)

\*Cálculo propio, (80.002.800 pts) no coincidente con el del departamento (aunque muy cercano)

El total de las ayudas, sin contar la cantidad correspondiente a las Federaciones que no han facilitado datos relativos al número de mujeres, ha sido de 310 millones de pts o 1.863.137,52€. De esta cantidad, la proporción relativa dirigida a mujeres ha alcanzado los 479.562,13€, es decir, el 25,74% del total. Constatan, sin embargo, que esta cifra es una aproximación al alza, ya que ésta no es la cantidad real asignada a las mujeres de estas federaciones.

Las diferencias entre las cantidades asignadas en la tabla anterior y las reales se generan porque en la tabla se recoge una cantidad estimativa que es la proporción matemática de las ayudas en función de las licencias existentes, la cual frecuentemente no es la cantidad realmente asignada. Constatan en el informe que “se detrae una cantidad de las subvenciones dirigidas a las mujeres para dársela a los hombres”. Les resulta, sin embargo, imposible desagregar la cantidad realmente asignada a las mujeres. Consideran, asimismo, importante conocer en el futuro el número exacto de mujeres integrantes de cada Federación.

## 2. Subvenciones otorgadas a las Selecciones Vascas en el ejercicio 2001.

Estas ayudas están también dirigidas exclusivamente a las Federaciones Vascas, único estamento deportivo que puede presentarse a esta convocatoria a favor de sus Selecciones. En la Tabla 7.3. se recoge el monto total y porcentual de las subvenciones concedidas a las selecciones vascas durante el año 2001, agrupadas en función de su composición, distinguiendo si están formadas exclusivamente por hombres, por mujeres o son mixtas, así como el número de selecciones solicitantes de subvención. Una serie de selecciones no ha respondido a este apartado, por lo que han sido incluidas en el apartado “no contesta”.

**Tabla 7.3. Reparto de subvenciones a Selecciones Vascas en 2001 (en € y %) según su composición por sexo**

Selecciones Vascas	Masculinas	Femeninas	Mixtas	No contesta	TOTAL
Monto total Subv.	148.438,77€	9.015,18€	168.595,12€	19.532,89€	<b>345.581,96€</b>
% Subvención.	42,95%	2,61%	48,79%	5,65%	<b>100%</b>
Nº Selecciones	11	1	10	2	<b>24</b>

Fuente: Adaptación de tablas del Informe del Departamento de Cultura (2002).

Es un dato significativo el número de Selecciones Vascas femeninas solicitantes (1) respecto al de Selecciones Vascas masculinas (11). Las mixtas son 10. Pese a desconocerse el porcentaje de las selecciones en cuanto al número de participantes, se ve la necesidad de impulsar la creación de selecciones femeninas, dado que en el reparto realizado se observa que a las compuestas por mujeres se les asigna solamente el 2,6% de los fondos, debido a su escasa presencia en las solicitudes tramitadas.

3. Subvenciones a acontecimientos deportivos de carácter nacional e internacional.

En la siguiente tabla 7.4., se reflejan las cantidades correspondientes a las subvenciones dirigidas a pruebas deportivas, en función del colectivo que participa en las mismas. En el caso de ser masculinas, significa que sólo se presentan hombres, y en el caso de femeninas, sólo mujeres. En las mixtas, toman parte ambos sexos. La Dirección desconoce el porcentaje de hombres y mujeres participantes en las mismas, dato que consideran importante conocer en el futuro.

**Tabla 7.4. Reparto de Subvenciones a pruebas deportivas según sexo (€)**

	Masculina	Femenina	Mixta	No Contesta	TOTAL
Cantidad de la subvención	231.089,15	60.642,12	445.710,58	54.692,10	792.133,95
%	29,17	7,66	56,27	6,90	
Número pruebas	36	8	60	7	111

Fuente: Informe del Departamento de Cultura (2002).

En el análisis de los datos de la tabla 7.4., la Dirección de Deportes considera que da qué pensar el hecho de que en la CAV haya hoy en día 36 pruebas en las que no hay participación femenina. Reflejado en porcentajes, la no participación se da en prácticamente el 30% de las pruebas.

#### 4. Ayudas dirigidas a deportistas de alto nivel.

Este tipo de subvenciones a deportistas vascos/as de élite son de nueva creación en esta Dirección. Las solicitudes para recibir estas subvenciones pueden efectuarlas los entes interesados en pruebas deportivas nacionales o internacionales, tales como ayuntamientos, federaciones, clubes, etc. Se diferencian tres niveles en función de la clasificación deportiva (grupo 1, 2 y 3), y a cada uno de ellos se les otorga una subvención diferente, siendo la superior la concedida al grupo 1, tal como se recoge en la tabla 7.5.

Para analizar el reparto de estas ayudas, es conveniente conocer el número de hombres y mujeres deportistas que pertenecen a la categoría de cada nivel. La tabla 7.5. refleja esa participación, donde observamos una mayoría de hombres en el primer y tercer grupo, frente al segundo, en el que las mujeres son mayoría y suponen el 56,5%. En total, la diferencia entre hombres y mujeres alcanza los 17 puntos, siendo especialmente significativa en el tercer grupo, donde las mujeres no llegan al 15% del total.

**Tabla 7.5. Cantidad subvencionada por grupos de élite (€) y número de hombres y mujeres deportistas de alto nivel en cada uno**

	<b>1. Grupo</b>	<b>2. Grupo</b>	<b>3. Grupo</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
Cantidad asignada por deportista	4.699,91	3.606,10	2.536,27		
Hombres	9	17	18	44	<b>58,7%</b>
Mujeres	6	22	3	31	<b>41,3%</b>
Total deportistas por grupo	15	39	21	75	<b>100%</b>

Fuente: Adaptación del Informe del Departamento de Cultura (2002)

Si sumamos las cantidades asignadas a las mujeres, por un lado, y a los hombres, por el otro, tal como se recoge en la tabla 7.6., se observa que las divergencias existentes en el monto total de ayudas concedidas a cada sexo son inferiores al de la participación relativa de mujeres y hombres en el deporte de élite, disminuyendo la brecha en dos puntos.

**Tabla 7.6. Reparto de subvenciones a deportistas de alto nivel por sexo (€)**

Cantidades recibidas por hombres	149.255,35	56,5%
Cantidades recibidas por mujeres	115.141,90	43,5%
Subvenciones concedidas en total	264.397,24	100%

Fuente: Informe del Departamento de Cultura (2002)

Al calcular el coste unitario de la ayuda por deportista, a las mujeres les corresponde una cantidad unitaria superior a la otorgada a los hombres, ya que ellas han recibido 3.714,25€ de media frente a los 3.392,17€ que se les otorga de media a los hombres. Esto es debido al peso de las mujeres en el grupo 2 y a la cercanía en el grupo 1 entre mujeres y hombres.

De estos datos, la Dirección concluye que las mujeres logran un nivel deportivo más elevado que los hombres, y que el porcentaje de mujeres que llegan a ser deportistas de alto nivel es importante, pese a que tengan carencias en su formación deportiva, y tanto en el aspecto comunicativo como en el económico la atención publicitaria prestada sea insuficiente.

5. Análisis de las gerencias de las Federaciones Deportivas Vascas, detallando el número de mujeres y la labor que realizan en ellas.

La Dirección de Deportes carece de datos de 5 de las 48 federaciones existentes en la CAPV. Aún así, los datos existentes, recogidos en la Tabla 7.7., reflejan con claridad que la participación de las mujeres en puestos directivos o puestos considerados de importancia (dirección, subdirección, dirección técnica) es escasa. Sus funciones, en gran medida, se limitan a puestos administrativos o de secretaría (puestos de menor reconocimiento en las Federaciones). En conjunto, las mujeres representan un escaso 12,67% del personal de las Federaciones que proveen datos.

**Tabla 7.7. Composición de las Federaciones Deportivas Vascas por sexo y cargo desarrollado por mujeres**

FEDERACIONES VASCAS	PERSONAL	HOMBRES	MUJERES	PUESTOS OCUPADOS POR MUJERES
ACTV. SUBACUÁTICAS	2	2	0	
AJEDREZ	NC			
ATLETISMO	14	14	0	
AUTOMOVILISMO	NC			

BADMINTON	9	8	1	Tesorera
BALONCESTO	3	3	0	
BALONMANO	NC			
BÉISBOL Y SOFTBOL	2	1	1	Secretaria
BOLOS	11	11	0	
BOXEO	15	14	1	Administrativa
CAZA	4	3	1	Administrativa
CICLISMO	7	5	2	Administrativas
DEPORTES AÉREOS	10	9	1	Secretaria
DEPORTES DE INVIERNO	12	12	0	
ESGRIMA	3	1	2	Tesorera-secretaria
ESQUÍ NAÚTICO (ÁLAVA)	5	4	1	Subdirectora
FÚTBOL	15	15	0	No mencionan secretaria
FÚTBOL SALA	15	13	2	Vocal
GIMNASIA	13	5	8	Vocal- Tesorera
GOLF	18	16	2	Vocal-Administrativa
HALTEROFILIA	8	7	1	Secretaria
DEPORTE RURAL	11	10	1	Secretaria
HÍPICA	16	14	2	Vocal-Tesorera
HOCKEY	5	3	2	Administrativa-directora técnica
JUDO Y DD.AA.	10	9	1	Contable
KÁRATE	10	9	1	Administrativa
LUCHA Y SAMBO	3	2	1	Secretaria
MONTAÑA	15	13	2	Responsable-administrativa
MOTOCICLISMO	11	10	1	Secretaria
NATACIÓN	14	13	1	Secretaria
PATINAJE	13	11	2	Subdirectora-secretaria
PELOTA VASCA	16	14	2	Secretaria-Administrativa
PESCA Y CASTING	14	14	0	
PETANCA	4	2	2	Directora-secretaria
PIRAGÜISMO	11	8	3	Vocales
REMO	12	11	1	
RUGBY	8	7	1	Secretaria
SALVAMENTO Y SOCORRISMO	NC			
SQUASH	14	11	3	Directora-secretaria-Tesorera
SURF	9	8	1	Vocal
TAEKWONDO	12	12	0	
TENIS	NC			
TENIS DE MESA	11	9	2	secretaria-responsable de minusválidos/as
TIRO CON ARCO	10	9	1	Tesorera
TIRO OLÍMPICO	14	14	0	
TRIATHLON Y DD.CC.	8	8	0	
VELA	6	5	1	Secretaria
VOLEIBOL	11	10	1	Secretaria

TOTAL	434	379	55	
-------	-----	-----	----	--

Fuente: Informe del Departamento de Cultura (2002)

A la vista de estos datos, una de las preocupaciones que se apuntan desde el Departamento es la necesidad de impulsar acciones conducentes a fomentar la participación de las mujeres en las actividades deportivas, la atención mediática a las mismas o las medidas de acción positiva para equilibrar la balanza en un campo de gran importancia para la vida social y personal en nuestra comunidad.

En el terreno de los datos, detectan muchas carencias debido a que la información facilitada por las Federaciones es inexacta e incompleta. Esto ocasiona su pérdida de fiabilidad, y que la investigación realizada sea meramente orientativa. Para mejorar el análisis se requeriría una mayor calidad de los datos utilizados. Para profundizar en el conocimiento de la realidad se plantean las siguientes actividades:

- *Solicitar más datos o estadísticas desglosadas según el sexo a las Federaciones.*
- *Pedir las cuentas de las subvenciones dadas por las Federaciones vascas, donde se especificará el reparto efectuado.*
- *En lo referente a las pruebas deportivas, las que aparecen como mixtas no especifican la participación de las mujeres, y hay grandes carencias de información en ese ámbito. Saben que, en general, la participación es escasa o nula, por lo que habría mucho trabajo que hacer en este campo.*
- *También habría que estudiar los intereses deportivos de las mujeres, para que las Federaciones dispongan de otro punto de vista.*

Tal como se esperaba, después de realizar el trabajo les surgen muchas dudas, cuya respuesta en el momento de realizar el análisis no son capaces de concretar, aunque sugerían varias posibilidades a analizar, como podemos observar en las tres siguientes cuestiones:

- *Hay muchas mujeres deportistas de alto nivel. ¿Por qué?:*
  - *Porque hay pocas mujeres y suben más rápido.*
  - *Porque en su nivel son mejores.*
  - *Porque a las mujeres les ha costado más, han hecho un mayor esfuerzo y han recibido el fruto de ello.*
- *¿Por qué participan menos mujeres que hombres en las pruebas deportivas?:*
  - *Porque las mujeres tienen intereses distintos a los de los hombres.*

- *Porque las mujeres no quieren sacrificar su vida personal (tener hijos/as, criarlos/as...) y los hombres sí.*
- *¿Qué puede hacerse para que esta discriminación sea mínima?:*
  - *Incrementar las subvenciones en las disciplinas deportivas de interés para las mujeres.*
  - *Crear un sistema de puntuación adaptado para que los criterios sean homogéneos y para impulsar la discriminación positiva.*
  - *Que los medios de comunicación den más información sobre las pruebas deportivas femeninas y potenciarlas (nuevos equipos de fútbol, ciclismo...).*
  - *Disponer de los medios para que se produzca este cambio.*

Preguntas de gran interés, que podrían haber dado continuidad al análisis y cuya respuesta habría ayudado a poner las bases para poner en práctica medidas específicas a favor de la participación de las mujeres en actividades deportivas, así como en la inclusión de actividades deportivas que realizan las mujeres, que no se encuentran en la actualidad clasificadas como tal.

## 2. DEPARTAMENTO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO

El área participante del Departamento de Industria, Comercio y Turismo fue la de Investigación y Desarrollo (I+D). Dentro de este Area, se eligió analizar la *Red Vasca de Tecnología e Innovación*, constituida por 33 centros tecnológicos, que cubren tanto el ámbito público como el privado. Se hizo especial hincapié en el análisis de los ocho Centros Tecnológicos Tutelados (CTT) directamente por la Dirección de Tecnología e Innovación del Departamento de Industria, Comercio y Turismo, debido a que su relación directa con el Departamento permitiría un mejor acceso a la realidad actual de la mujer en el sector de la tecnología.

En el Plan de Ciencia y Tecnología e Innovación del Gobierno Vasco 2001-2004, en vigor en el momento del análisis, se menciona expresamente "...su vocación y compromiso expreso por reforzar la presencia de las mujeres en el ámbito de la investigación y el desarrollo tecnológico". Existe, por lo tanto, un compromiso previo a la realización del estudio a favor de impulsar el incremento del número de mujeres en este ámbito de actuación, en el marco de la iniciativa de la Unión Europea de 1999

relativa a la mejora del estatuto y papel de la mujer en el ámbito científico-tecnológico. Este aspecto es inexistente en los otros Departamentos, los cuales van a realizar el análisis y evaluación de los programas elegidos sin la existencia previa, entre sus objetivos específicos o incluso genéricos, de un compromiso expreso a favor de la igualdad entre mujeres y hombres, lo cual dificulta el trabajo.

El análisis realizado por este Departamento dentro de la experiencia piloto, se centra en la descripción de las personas que trabajan en los Centros Tecnológicos Tutelados en el año 2001, recogida en la Tabla 7.8. (Única tabla que incluyen en el informe realizado al finalizar la experiencia). Distinguen por sexo el conjunto de las personas empleadas y desagregan aquellas ocupadas directamente en actividades de I+D, así como el número de personas doctoras y el coste del personal en cada subgrupo.

**Tabla 7.8. Algunas características del empleo de los CTT de la CAPV desagregadas por sexo (año 2001)**

	Nº de hombres	Gasto o coste (euros)	Nº de mujeres	Gasto o coste (euros)	Total personas	Euros
Total Nº de personas Empleadas	784	26.117.163*	382	10.441.372	1.166	36.564.506
Nº de personas Empleadas directas en I+D	665	27.095.020**	281	9.377.461	946	36.466.481
Nº personas Doctoras	120 (78%)		34 (22%)		154 (100%)	

Fuente: Informe del Departamento de Industria, Comercio y Turismo (2002).

\* Creemos que la cifra de este cuadro (gasto total) corresponde al de la línea siguiente (\*\*), y viceversa, aunque desde el Departamento no han resuelto esta duda.

A la vista de los datos de la tabla 7.8., se detectan diferencias en los tres apartados analizados por la Dirección de I+D. Así, en lo relativo a las personas empleadas, las diferencias son notorias en las actividades relativas a I+D, ya que el empleo directo está ocupado en un 70% por hombres y en un 30% por mujeres. En el caso de las personas doctoras, la proporción es todavía más sesgada hacia los hombres, ya que éstos representan el 78%. Y finalmente en relación a los salarios, los hombres son remunerados de media un 18% más que las mujeres.

A partir de esos datos, realizan una "primera y simple comparación con el número de universitarias y becarias-ingenieras que anualmente se licencian o, aquellas que

realizan prácticas concretas en estos centros”, lo que les permite acercarse a “una primera aproximación de desigualdad”. Se plantean, a continuación, que pueden existir una serie de razones (que no especifican) que podrían estar impidiendo a las mujeres alcanzar los mismos puestos de responsabilidad en el ámbito de I+D que los hombres, o que, significativamente, no lleguen al número de doctorados que obtienen los hombres.

Entre los principales obstáculos que han encontrado al realizar este ejercicio mencionan los problemas surgidos cuando han acudido a asociaciones o corporaciones empresariales solicitando los datos que les interesaban, relativos al personal contratado. Estas organizaciones, en un primer momento, han sentido que era una petición “extraña”, llegando en algunos casos a posicionarse en contra, y casi siempre demorando la confección de los datos requeridos.

Con objeto de ir superando estos obstáculos, consideran conveniente establecer para los siguientes ejercicios un calendario con dos fechas, “a efectos de la elaboración de informes y estadísticas por parte de los Departamentos del Gobierno y cualesquiera otros servicios de la Administración”. Calendario que debería ir acompañado de un escrito o circular oficial del correspondiente organismo de la Unión Europea, con objeto de que “los centros finales de compromiso y ejecución de programas posean soportes de instituciones europeas al solicitar las colaboraciones e informaciones con el máximo de respaldo posible”.

Asimismo, señalan, entre las lecciones aprendidas, la necesidad de contar con un listado concreto de datos que les permita analizar la situación y evolución de las mujeres en el campo de la Investigación y Desarrollo, que incluya los siguientes apartados:

- *Composición por sexo, categorías profesionales y, categorías salariales y distribución por sexo.*
- *Grado de Formación por sexo de empleados en I+D directo.*
- *Criterios de promoción: cómo se ha producido la promoción por sexo.*
- *Requisitos especiales, si los hubiera, para la promoción en la empresa.*
- *Planes de Formación de los centros: Requisitos.*

- *Organización del trabajo: horarios (flexibilidad).*
- *¿Se contempla la organización familiar y de reparto de tareas?*

Respecto a los cambios internos que se proponen en el informe de la Dirección de I+D, “deben de dirigirse a insistir a las personas responsables de Área y/o Dirección a fin de introducir las variables en sus programas que permitan acceder, sistemáticamente, a los datos esenciales para emprender una política de género”. Es decir, todavía están en la fase de recopilación de datos y elaboración de estadísticas relevantes en los programas.

La iniciativa de la Sociedad Pública para la Promoción y Reconversión Industrial (SPRI) de introducir la variable género en su Plan de Gestión anual es considerada en el informe un referente relevante para otras entidades del ámbito industrial y empresarial, tanto públicas como privadas. Asimismo, consideran que permitiría alcanzar una importante base de datos, que posibilitaría a la Entidad contrastar sus objetivos con los logros realizados, medir los avances y comprender mejor los obstáculos existentes al cambio<sup>232</sup>.

### 3. DEPARTAMENTO DE INTERIOR

Este Departamento ha participado en la iniciativa por medio de la Dirección de Atención de Emergencias. En esta Dirección se opta por analizar dos programas que consideran “los más sencillos de evaluar, ya que era sencillo desagregar los datos por sexo al estar dirigidos a un colectivo de personas relativamente pequeño”. Este implica que aunque valoran que quizá el análisis de algún otro programa podría haber resultado más interesante, al carecer de la posibilidad de desagregar los datos de las personas beneficiarias de esos programas por sexo, optaron por dos programas muy diferentes entre sí:

1. Programas de subvenciones a municipios con destino a agrupaciones de protección civil. Consta de dos programas subvencionales, uno para que las

---

<sup>232</sup> Tres años después, sin embargo, todavía no se ha cumplido por parte de la SPRI el plan consistente en introducir de forma sistemática la variable género en sus Planes Anuales de Gestión, debiendo el Departamento solicitarle los datos cada vez que los necesita. Es decir, uno de los puntos que era valorado de forma más positiva en el informe está todavía sin ser implementado, a pesar de que ya estaba en marcha a la hora de elaborar éste.

agrupaciones municipales de protección civil compren equipamiento para el desarrollo de sus actividades, y el segundo para la realización de actividades formativas.

2. El contrato con la Televisión Pública Vasca (EITB) para la difusión de microespacios sobre autoprotección, elaborados por la Dirección de Atención de Emergencias.

La metodología seguida para el análisis de estos programas y los resultados obtenidos son los siguientes:

1. A partir de las cantidades destinadas a estos programas, el trabajo realizado consistió en elaborar un listado de las personas apuntadas como voluntarias en las agrupaciones municipales, y comprobar el número de hombres y mujeres. El resultado señaló que de las 660 personas que habían participado en los programas, un 15,3% fueron mujeres y un 84,7% hombres.

Esto refleja una gran desproporción entre el número de hombres y el de mujeres que están recibiendo las subvenciones de forma directa. Entre las razones que pueden motivar esta disparidad, en el Departamento resaltan el papel que seguramente juega la tradición, dado que “la protección civil ha sido un sector eminentemente masculino”. De todos modos, sólo pueden proveer una foto estática de la situación, puesto que no cuentan con datos desagregados a lo largo del tiempo que les permitan analizar la evolución de la misma en los últimos años. No obstante, tienen la impresión –no especifican en que se basan para tenerla- de que la presencia de mujeres en este sector muestra una tendencia al alza.

También han analizado el temario de los cursos de formación para ver si éste les proporcionaba información adicional sobre las desigualdades en función del género, pero su contenido no les dio ninguna pista.

2. En el caso del convenio con la EITB analizaron los perfiles de audiencia durante tres meses de 2002, distinguiendo las variables sexo, edad, clase social, hábitat y nivel de euskera, tal como queda reflejado en la siguiente tabla 7. 9.

**Tabla 7.9: Perfiles de audiencia del programa “Séptimo Sentido”/”Zazpigarren zentzua” de ETB1 y ETB2 (enero-marzo 2002)**

	ETB1		ETB2	
SEXO	Masculino Femenino	49,6 50,4	Masculino Femenino	44,6 55,4
EDAD	a 12 años 13 a 24 años 25 a 44 años 45 a 64 años 65 y más	20,3 7,1 18,6 16,6 37,4	a 12 años 13 a 24 años 25 a 44 años 45 a 64 años 65 y más	2,8 9,9 26,5 32,2 28,5
CLASE SOCIAL	Alta/media Media Media/baja	40,2 48,8 11,0	Alta/media Media Media/baja	24,7 56,5 18,9
HABITAT	Menos de 50.000 50.000 a 200.000 Más de 200.000	91,1 3,0 5,9	Menos de 50.000 50.000 a 200.000 Más de 200.000	59,9 20,4 19,7
EUSKERA	Habla euskera Entiende No entiende	93,2 0,4 6,3	Habla euskera Entiende No entiende	41,2 21,7 37,1

Fuente: Informe del Departamento de Interior (2002)

A pesar de que no cruzan los datos, los resultados apuntan a que en los microespacios en euskera la audiencia está distribuida prácticamente de forma equilibrada entre mujeres y hombres, ya que los resultados apuntan un 50,4% de mujeres, y 49,6% de hombres. En el caso de ETB2, las mujeres aumentan su proporción en 5 puntos, siendo su peso en la audiencia un 55,4% frente al 44,6% de los hombres.

Han constatado, asimismo, que la ETB lleva un control muy pormenorizado de la audiencia que atraen sus actividades, lo que les permite tener un conocimiento detallado de la misma, “en comparación con la mayor parte de los datos recogidos en ámbitos donde no parece interesar, en igual medida, conocer el alcance e impacto sobre mujeres y hombres de los respectivos programas de política pública”.

En el apartado de obstáculos encontrados en el proceso, destacan la difícil evaluación de unos objetivos que no habían sido tenidos en cuenta a la hora de elaborar los programas. Asimismo, consideran que quizá no hayan acertado con los programas elegidos, y que probablemente requerirían mayor experiencia en el tema para poder evaluar correctamente los programas.

Fruto del estudio realizado, deciden incorporar la variable sexo en las encuestas de valoración de las experiencias de formación en protección civil, y revisar los materiales utilizados en los microespacios de protección para examinar la relación entre las imágenes empleadas y los estereotipos y roles de género sugeridos.

Como lección aprendida, consideran que es necesaria una mayor formación sobre el análisis de género en los presupuestos, así como la participación de una persona experta en la selección de los programas a analizar para poder obtener mejores resultados.

#### 4. DEPARTAMENTO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y MEDIO AMBIENTE

Dentro de la Viceconsejería de Ordenación del Territorio y Biodiversidad, eligieron la Dirección de Biodiversidad para hacer el análisis piloto. Una de las funciones de esta Dirección es la elaboración de planes de educación, formación y sensibilización en las materias propias del Departamento. Dentro de este campo, seleccionaron como objeto de estudio las subvenciones concedidas por el Departamento a entidades públicas y privadas en el campo de la formación técnica medioambiental en el año 2000.

El Departamento considera en su informe que a pesar de que en sus campos de actuación resulta a priori difícil incluir la perspectiva de género, “no es descartable una diferente incidencia de las políticas reguladoras de la ordenación del territorio y el medio ambiente en mujeres y hombres”, ya que la experiencia adquirida en los últimos años así lo indica.

Las razones que han motivado la elección del programa de subvenciones han sido principalmente prácticas, al considerar que el indicador más directo entre sus programas era éste, el de las ayudas directas a personas y organizaciones. Optaron por esta línea de subvención dada la disponibilidad de datos, ya que en los expedientes figuraba la información relativa a las entidades beneficiarias de las ayudas y al alumnado y profesorado participante desagregados por sexo.

Los resultados del análisis reflejaron una participación mucho más elevada de hombres que de mujeres, tanto entre el profesorado como en el alumnado.

**Tabla 7.10. Participación de hombres y mujeres en los cursos de formación técnica medioambiental, 2000**

	MUJERES	HOMBRES
Profesorado	30,36%	69,64%
Alumnado	36,57%	63,43%

Fuente: Informe del Dpto Ordenación del Territorio y Medio ambiente. Emakunde (2002)

Vistos estos datos, la primera y directa conclusión que extraen es afirmar que en este programa de ayudas existe una distribución desigual de recursos entre hombres y mujeres. Sin embargo, consideran que dado el reducido peso de este programa dentro del conjunto de medidas que el Departamento pone en práctica para el fomento de la educación, formación, sensibilización e información ambiental, no se pueden extraer conclusiones generales. Además, resulta también muy reducido en cuanto a presupuesto se refiere (alrededor de 75.000 euros), lo cual equivale al 0,6% del presupuesto del Departamento.

Así y todo, y aunque las conclusiones no sean extrapolables al conjunto de la política del Departamento en este terreno, consideran conveniente indagar en las causas de este reparto tan desigual. Para ello, requerirían contar con datos de los que carecían en ese momento, como son los horarios de los cursos, la formación y ocupación laboral de las personas participantes, entre otros.

Por lo tanto, a pesar de contar con algunos datos desagregados por sexo de las personas participantes en los cursos, a la hora de hacer el análisis se toparon con una serie de dificultades. Por una parte, destacan sus carencias formativas para realizar el análisis desde la perspectiva de género. Por otro lado, remarcan la inexistencia de datos suficientes para poder analizar el programa de forma rigurosa. Entre la información que hubieran necesitado y de la que carecían, han destacado la siguiente:

- *Características de los cursos impartidos: nº de horas y coste total de cada uno, conocimientos previos necesarios, grado de especialización, competitividad de cara al empleo o la promoción, expectativas del alumnado sobre la utilidad de la formación realizada.*

- *Datos del profesorado: Su grado de especialización, situación laboral, antigüedad, nº de horas que imparten realmente y titularidad, sueldo percibido, expectativas futuras etc.*
- *Sobre las entidades contratantes: Conocer la existencia de políticas de igualdad de oportunidades, estructuradas o no, en las entidades contratante, el contenido de sus proyectos: el uso del lenguaje escrito, alusiones explícitas a objetivos dirigidos hacia la igualdad de oportunidades, contenidos didácticos específicos sobre el género y el medio ambiente.*

Se identifican un importante número de variables que permitirían conocer mejor las razones del nivel de desigualdad existente y que podrían iluminar las posibles medidas a adoptar para favorecer la desaparición de la misma.

Respecto a las medidas a tomar, parten de que una de las ideas que se les ha ocurrido podría consistir en destinar más presupuesto a cursos en los que se observa una mayor asistencia de mujeres. No obstante, para poder realizar esa propuesta, previamente deberían conocer en profundidad los motivos de la diferencia en asistencia a los cursos por parte de las mujeres y los hombres. Si se comprueba que las mujeres participan más en cursos con menores expectativas de poder ser utilizados o menos competitivos, proponen que la actuación del Departamento debiera dirigirse a aumentar la presencia de mujeres en otros cursos con mejores opciones. Con este objetivo en mente, se podrían adoptar las siguientes medidas:

- *Destinar subvenciones a cursos introductorios, si fuese necesario.*
- *Pedir a las entidades medidas de captación/sensibilización de futuras alumnas para cursos de especial interés.*
- *Establecer porcentajes (cuotas) de mujeres y hombres según las características y alcance de la subvención (reservar un plus para los cursos que hayan cumplido esas cuotas mujeres/hombres, por ejemplo).*
- *Estudiar las características de los cursos en los que la asistencia de mujeres es superior. Podría suceder que el horario de los mismos, la formación requerida etc. ayudaran a comprender las causas de la preferencia de los mismos por el colectivo de mujeres.*

- *En relación a los proyectos y documentación que presentan las entidades para concurrir a las ayudas, podría aconsejarse incluir en los modelos de solicitud que se facilitan a las entidades, los datos que pueden tener interés para obtener la información necesaria. Podría, asimismo, valorarse como un criterio más en la concesión de las ayudas la promoción de la igualdad de oportunidades y la inclusión de la perspectiva de género en los proyectos que se subvencionen.*

Finalmente, a consecuencia de este análisis, deciden incluir la variable sexo en la aplicación informática para la gestión de ayudas en este campo, y consideran previsible que esta aplicación sea ampliada al resto de ayudas del Departamento. Además, han adquirido conciencia de la necesidad de la formación específica en enfoque de género para facilitar y propiciar que llegue a ser un elemento transversal en la línea de trabajo del Departamento.

#### 5. DEPARTAMENTO DE SANIDAD

Este Departamento eligió para su estudio una serie de ayudas que se enmarcaban dentro del Programa de Salud Pública *Educando para la Salud*. Este programa comprende el desarrollo y ejecución de las políticas de protección y promoción de la salud pública dentro del cual se encuentran las ayudas elegidas. Estas son aquellas ayudas dirigidas a Asociaciones y Grupos de Autoayuda sin ánimo de lucro en el campo de la salud, ubicados en la CAPV, cuyas actividades se relacionen con la Educación Sanitaria y colaboren con el dispositivo asistencial público.

El objeto del análisis consiste en conocer los modos en que el género influye en las formas de organización de dichas entidades, y cómo puede fomentarse la igualdad desde la gestión de un programa de ayudas y subvenciones.

Las razones para optar por este programa de ayudas y subvenciones se basan principalmente en su sencillez a la hora de analizar los parámetros propuestos, la accesibilidad de la información requerida, la importancia del análisis de la oferta y la respuesta de las asociaciones en el campo de lo asistencial y de la investigación, así

como la limitada disponibilidad de recursos humanos del Departamento, que debían compaginar este estudio con otras actividades.

Se analizaron 18 asociaciones cuya principal actividad estaba orientada a prestar apoyo a personas enfermas y sus familiares. En conjunto, estas 18 asociaciones habían percibido el 70% del total de las ayudas destinadas a este fin durante el ejercicio 2001. A estas se les solicitaron datos relativos a cuatro aspectos:

1. Número de personas asociadas
2. Miembros que componen la asociación
3. Tipos de programas que ofrecen las Asociaciones y colectivos destinatarios de los mismos
4. Gastos que justifican las asociaciones al objeto de la subvención.

En resumen, respecto a cada uno de estos apartados, podemos destacar los datos siguientes:

1. A pesar de haberse contabilizado 12.368 personas asociadas (personas enfermas más familiares de las mismas), sólo 3 asociaciones cuentan con este dato desagregado por sexo, por lo que el Departamento carece de datos sobre la mayoría de las asociaciones. En el caso de las tres asociaciones sobre las que disponen de información, ésta indica que un 52% son hombres y un 48% mujeres.

2. Debido a que se carece de datos desagregados respecto al personal administrativo y asistencial de las organizaciones, han analizado la composición de las Juntas Directivas de las Asociaciones, resultando que un 62% de los cargos están ocupados por hombres y un 38% por mujeres.

3. Tras analizar los programas de las asociaciones así como las personas destinatarias de los mismos, constatan que del total un 42% son hombres y un 58% mujeres. No obstante, a pesar de que la información recogida es una parte importante de los programas que desarrollan las asociaciones, no comprende la totalidad de programas y actividades que realizan.

4. Los gastos justificativos para otorgar la subvención son los referentes tanto a personal asistencial como a personal de la administración de las asociaciones. De los resultados obtenidos se concluye que un 65% es gasto que se ha justificado con facturas cuya destinataria es mujer y un 35% corresponde a gasto efectuado por hombres.

En el informe, no obstante, se constata que no existe desagregación por sexo de los gastos efectivamente realizados, diferenciando entre personal asistencial y no asistencial (administración). Así mismo, estos programas subvencionados no son los únicos que se llevan a cabo dentro de las Asociaciones, por lo que este análisis sería exclusivo para el programa concreto objeto de la subvención. Por lo tanto, las personas pertenecientes a las asociaciones generan más gasto que lo que las asociaciones perciben como subvención. Esto obviamente limita las posibilidades de análisis de los resultados iniciales, ya que existen grupos beneficiarios indirectos que no se pueden cuantificar, y la subvención sólo cubre parcialmente el gasto real final de las asociaciones.

En resumen, constatan las dificultades de conocer situaciones globales y extraer conclusiones a partir de una información parcelada y basada en una documentación insuficiente. En general, destacan la presencia mayoritaria de mujeres en las asociaciones, pero no así en sus órganos directivos, la reproducción de los roles tradicionales y reflexionan sobre el papel general de dichas asociaciones dentro del ámbito del sistema sanitario público.

La principal propuesta que realizan es dedicar una parte de la subvención a la sensibilización/formación, en su caso, sobre aspectos de género e igualdad de aquellas personas que orientan, atienden, etc. Además, a la vista de los resultados conseguidos se hacen una serie de preguntas de interés que abren significativas vías de investigación de cara al futuro, ya que para poder responderlas necesitan más información:

- *¿Su presencia mayoritaria en los grupos de autoayuda se debe a que las tareas de cuidado han sido tradicionalmente desarrolladas por mujeres? ¿A otros factores?*
- *¿Reciben ayuda suficiente, económica y de otro tipo, que permita mejorar sus condiciones cotidianas y las tareas que desarrollan en este terreno?*
- *¿Están supliendo posibles lagunas existentes en la organización sanitaria, con su tiempo, sus recursos... de tal manera que afecte sensiblemente a su uso del tiempo para el empleo, el ocio, la formación, etc.?*
- *¿Encontramos una valoración económico-social diferente en los ámbitos tradicionalmente considerados femeninos y los ejercidos por hombres?*

Finalmente, consideran conveniente introducir la perspectiva de género en el trabajo y funcionamiento del Departamento de forma transversal, para que se normalicen este tipo de análisis y se vayan reduciendo las dificultades para la investigación.

## 6. DEPARTAMENTO DE TRANSPORTES Y OBRAS PÚBLICAS

Este Departamento eligió la Dirección de Transporte para analizar el único programa que ésta gestiona, denominado Programa de Ordenación del Transporte. Este abarca un amplio número de actividades<sup>233</sup>, entre las que se eligieron las que atañen a los incentivos para el abandono de actividad de autopatronos del transporte en edad avanzada (subvenciones para abandono de actividad), las becas de formación e investigación y las subvenciones para la modernización de la flota y el fomento de concentración de empresas.

La elección de este programa se realizó debido a su carácter finalista frente al resto de programas más dedicados a obras de infraestructura. Del total del gasto del programa se han tenido en cuenta solamente las partidas directamente relacionadas con

---

<sup>233</sup> "A grandes rasgos, concentra su actividad en los programas de aplicación de la calidad, competitividad en el transporte de mercancías, y en la modernización y desarrollo del transporte de viajeros, así como en la organización y regulación del transporte público de viajeros y mercancías, impulsando a su vez las nuevas tecnologías, con equipos menos contaminantes, y la seguridad en el sector" (Dpto, Emakunde, 2002).

subvenciones y becas, excluyendo los gastos de funcionamiento, las subvenciones a empresas participadas y los convenios con otras entidades públicas

“Siendo el campo del transporte un área marcadamente “masculina” desde el punto de vista de la tradición y de la incorporación minoritaria de mujeres como profesionales del sector, ha resultado interesante analizar algunas de las causas para que ésto sea así, el gran desconocimiento del diferente impacto de los actuales sistemas de transportes en la organización social de mujeres y hombres, o el hecho de que se incentive la jubilación de un sector abrumadoramente compuesto por hombres, frente a la escasez de medidas de esa índole en actividades donde las mujeres están presentes de forma mayoritaria” (McKay y Fitzegarld, 2003: 38).

Los resultados del análisis de cada uno de los tres tipos de ayudas han sido de forma sintética los siguientes:

1. El conjunto de las subvenciones para el abandono de la actividad se destinan en su integridad a hombres, ya que son los titulares de estas actividades, siendo el programa que más recursos gestiona. Si consideramos 100 la suma de las cantidades destinadas a las tres medidas seleccionadas, el programa de subvenciones para el abandono concentra el 68,85%. El empleo femenino en el sector del transporte se concentra principalmente en las tareas de tipo administrativo.
2. Las becas de formación concedidas en el año 2001, sin embargo, concentran el 5,5% del total de ayudas analizadas, y han correspondido mayoritariamente a mujeres (17 de 19), aunque tras el análisis de ejercicios anteriores no parece que esta proporción sea la más habitual. Consideran que “lo más normal es la igualdad entre ambos sexos con una proporción ligeramente mayor de mujeres”.
3. Las subvenciones para la modernización de la flota, el fomento de la concentración de empresas del sector y el fomento de la formación de profesionales del sector van destinadas a empresas de transporte de mercancías. En este apartado, se ha analizado la composición del empleo de estas empresas a lo largo del 2001, para lo que se ha enviado un cuestionario a cada una de ellas. El resultado del envío fue

ciertamente gratificante, ya que el índice de respuesta fue superior al 90% (29 de las 32 empresas contestaron el cuestionario), y parece demostrar una buena disposición de las empresas consultadas para dar a conocer la composición de su empleo.

De los datos recogidos se desprende que sobre un total de empleo estudiado de 755 personas, 711 son hombres (94,2%) y 44 mujeres (5,8%), ocupando éstas en su mayoría puestos de administración (33 de 44).

Desde el Departamento de Transportes han acometido algunos estudios e investigaciones sobre la situación de las mujeres dentro del mundo del transporte y manifiestan su interés en conocer las razones que discriminan a las mujeres de este sector de actividad laboral. Se plantean ahora el reto de estudiar las causas que determinan que el sector sea mayoritariamente masculino y proponer posibles soluciones.

Respecto al seguimiento de estos resultados, en especial, el del empleo del sector a través de las empresas subvencionadas, pretenden utilizar el cuestionario elaborado para que las empresas lo cumplimenten junto con el resto de documentación necesaria para la concesión de subvenciones,

#### 7.3.2. Balance de la experiencia piloto

Las expertas que participaron en la iniciativa como asesoras técnicas de las áreas implicadas consideran que la experiencia “ha resultado positiva” y que “ha puesto de manifiesto muchas de las dificultades con que se enfrentan los procesos transversales en esta y otras materias”. Entre los obstáculos encontrados señalan la falta de disponibilidad y accesibilidad de los datos, en algunos casos (McKay y Fitzgerald, 2003: 5).

Respecto a las lecciones aprendidas en el proceso, destacan las seis siguientes:

- *La necesidad de incorporar la perspectiva de género desde el principio del ciclo de desarrollo político y la necesidad de hacer un seguimiento a lo largo de su ejecución. Esto significa vincular los objetivos de igualdad tanto a las acciones como a los indicadores elaborados por cada Departamento y programa. También*

*significa observar los resultados del presupuesto de forma diferente, a través de sus vínculos con las personas, en lugar de con la infraestructura o las condiciones medioambientales en exclusiva.*

- *La necesidad de mayor cantidad de información estadística desagregada por sexo, garantizando que los perfiles de mujeres y hombres se incorporen a los perfiles socioeconómicos y demográficos utilizados por todas las agencias y Departamentos. Además, se requiere que todos los datos sean analizados en base al sexo.*
- *La necesidad de modificar las bases de datos departamentales para reflejar la información desagregada por sexo.*
- *La necesidad de información sectorial sobre los asuntos que afectan a las mujeres y a los hombres respecto a las políticas o servicios.*
- *La necesidad de más información y rendición de cuentas sobre las ayudas dadas a organizaciones para formación y otras actividades.*
- *La necesidad de recursos para impulsar el proceso, incluyendo los recursos financieros y el asesoramiento en género.*

Muchas de las preguntas que McKay y Fitzgerald realizan cuando se plantean la utilidad del enfoque presupuestario desde la igualdad quedan sin respuesta. Por ejemplo, a quién contrata la administración para realizar sus políticas, para qué, a quién beneficia, quiénes componen las entidades intermediarias, cómo se difunde el programa, cuál es el mensaje para mujeres y hombres, cuál es el objetivo político global y los objetivos inmediatos, qué acciones y actividades se financian, cómo se mide el éxito, cómo se tiene en cuenta la igualdad, en qué componentes o fases del proceso, cómo se mide el impacto de igualdad,..etc. (McKay y Fitzgerald, 2003: 6). Demuestran, por una parte, la conveniencia de estos análisis para aumentar la transparencia de la actuación pública y las posibilidades de evaluación que ofrecen, pero también dejan en evidencia una de las debilidades de estos análisis, que consiste en la necesidad de superar las resistencias que las Administraciones manifiestan a la hora de dar información sobre su forma de actuar y sobre los grupos a los que benefician y a los que ignoran.

De la lectura y análisis de los programas previamente descritos constatamos, asimismo, el punto en común que comparten la mayoría de ellos, al haber elegido las subvenciones y ayudas a asociaciones y a personas para su funcionamiento o para la realización de determinadas actividades, especialmente de formación. Se observa que es más fácil empezar por el intento de fiscalizar a otros organismos y no el funcionamiento interno o las actuaciones directas de la administración. Además, también refleja la relevancia de las transferencias corrientes y de capital en el quehacer de la Administración Pública.

Entre los obstáculos que destacan, tal como sucede en las experiencias internacionales, la carencia de datos desagregados refleja el escaso conocimiento que tiene la Administración de los organismos con los que se relaciona y ayuda, puesto que desconoce su composición, y en muchos casos el uso efectivo y detallado de los recursos que les transfiere desde el punto de vista del colectivo destinatario. Hasta el momento a la Administración lo que más le ha interesado ha sido el control financiero-contable para evitar el potencial desvío de recursos a otras personas y actividades diferentes a las subvencionadas. A partir de ahora se debería conocer de forma más detallada al colectivo beneficiario para poder acercarse más a los objetivos que se proponen y ser capaz de implementar nuevas conductas, en algunos casos.

Finalmente, nos gustaría recoger los resultados de la consulta que hemos realizado a las personas responsables de este ejercicio en los distintos Departamentos<sup>234</sup> sobre el nivel de implementación de estas propuestas de mejora en el funcionamiento de la administración (Ver Cuadro II.4 del Anexo II). Este contraste lo hemos realizado tres años después de tener lugar el análisis piloto, y las principales opiniones recabadas han sido de forma sucinta las siguientes.

La experiencia en su conjunto, y valorada desde la distancia del tiempo, se considera, en general, que fue positiva, puesto que les dio algunas claves sobre el destino de los fondos públicos no visualizadas previamente y razones para continuar por ese camino.

---

<sup>234</sup> Con la excepción de dos personas responsables en su momento de esta experiencia, que en la actualidad realizan su trabajo en otros Departamentos diferentes, por cambio de puesto de trabajo.

Sin embargo, la paralización de la experiencia, una vez presentados los resultados del estudio piloto, sin ofrecer ninguna explicación a las personas participantes, las ha dejado cuando menos desconcertadas. Algunas personas, que habían realizado el trabajo con interés y pensaban que iba a tener una continuidad, manifiestan así su malestar y cierta insatisfacción, dado que acabaron pensando que había sido una pérdida de tiempo al no tener ninguna continuidad ni haberse valorado su trabajo posteriormente.

Asimismo, durante la duración de la experiencia piloto, se tuvieron diversas percepciones sobre la potencial utilidad futura del trabajo que se estaba realizando en función de la valoración que le daban las personas que se encontraban en la escala jerárquica superior. En aquellos casos en los que se apreciaba interés por parte de la Dirección y se hacía seguimiento del trabajo, la satisfacción de las personas participantes era superior. En los casos contrarios, especialmente en los que se ignoraba la experiencia, algunas personas parecían creer que era un trabajo de poca importancia e incluso se sentían un poco marginadas pensando que estaban trabajando en algo que no era valorado en su área<sup>235</sup>.

Por lo tanto, hemos observado la importancia de que se valore y se considere un trabajo interesante para el futuro del área, para lo cual se les debe atender, dar el tiempo suficiente para realizarlo, y mostrar interés y seguimiento por parte de las personas que se encuentran en la dirección del departamento correspondiente. La motivación es un factor muy importante y para ello se debe valorar el trabajo realizado.

Finalmente, somos conscientes de la soledad que algunas personas de las Areas sintieron al hacer el análisis e informe final, puesto que en las lecciones y propuestas a realizar hablan en primera persona, lo cual refleja la falta de contraste y de colaboración del Departamento en su ejecución y elaboración de propuestas. Asimismo, desconocen si se han puesto en práctica algunos de los puntos propuestos en el informe, puesto que la respuesta generalizada es que no se dio continuidad al proyecto, por lo que no hicieron más seguimiento del mismo.

---

<sup>235</sup> Esta es la opinión de una de las personas asesoras en la experiencia que trabajó haciendo seguimiento y asesorando directamente a las partícipes en la misma.

#### **7.4. LA EXPERIENCIA PILOTO DE PEG DE LA DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA: UNA INTRODUCCIÓN AL PROCESO**

El Área de Políticas de Género de la Diputación Foral de Bizkaia (DFB), creada en febrero del 2000 bajo la denominación de Unidad para la Igualdad de Oportunidades y Políticas de Género, depende orgánicamente del Gabinete del Diputado General (antes del Departamento de Presidencia) y tiene por objeto el impulso, programación, asesoramiento y evaluación de las políticas de igualdad de mujeres y hombres en el ámbito del Territorio Histórico de Bizkaia ([www.bizkaia.net](http://www.bizkaia.net)).

El Área de Políticas de Género tiene asignadas las siguientes funciones:

1. Planificación, diseño de la programación y ejecución en materia de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el ámbito del Territorio Histórico de Bizkaia.
2. Impulso de la transversalidad en la actividad de la Diputación Foral.
3. Seguimiento de la legislación foral y de su aplicación, de acuerdo con el principio de igualdad de mujeres y hombres.
4. Establecimiento de medidas de asistencia, promoción y fomento de programas y actividades dirigidas a la consecución de la igualdad de mujeres y hombres.
5. Interlocución con las entidades, órganos y unidades competentes en materia de igualdad de mujeres y hombres, tanto a nivel municipal, foral, de la comunidad autónoma, estatal y supraestatal.
6. Evaluación de los resultados de las actividades y medidas adoptadas por la Diputación Foral, a fin de conocer el impacto de las medidas previstas para corregir las desigualdades y promover la igualdad de mujeres y hombres.

Para poder llevar a cabo algunas de sus funciones de forma lo más eficiente posible, el Consejo de Gobierno de la DFB aprueba la firma de un Convenio de Colaboración con la UPV-EHU en el 2000, con objeto de elaborar una serie de estudios que les faciliten la integración de la perspectiva de igualdad de género en su agenda y estilo de trabajo. Fruto de esta colaboración surgen dos documentos de trabajo. Por una parte, un "Manual de recomendaciones para incorporar la perspectiva de género en la actividad

de la DFB<sup>236</sup> y una “Propuesta de indicadores de evaluación para el Plan para la Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres y política de género de la DFB” (no publicado todavía en la web).

Siguiendo la sugerencia propuesta en el *Manual de Recomendaciones* a favor de realizar una experiencia piloto de transversalidad de género, la Comisión Interdepartamental de seguimiento del Plan de Igualdad decidió que fuera el Departamento de Agricultura el que iniciara el proceso. Se optó dentro de éste por el Servicio de Sustitución en las explotaciones agrarias, y posteriormente se publicó en 2003 un documento que describía la iniciativa y la insertaba en la política a seguir por la DFB para avanzar en la transversalidad de género<sup>237</sup>.

En la experiencia piloto<sup>238</sup> se propusieron realizar un “análisis profundo del colectivo beneficiario desde la perspectiva de género, elaborado bajo una óptica tanto cuantitativa como cualitativa”, puesto que este estudio les permitiría “conocer los parámetros que definen la situación de las mujeres como usuarias de dicho servicio”. Su objetivo, por lo tanto, consistía en realizar una “estimación del impacto diferencial del programa en mujeres y en hombres, así como de la participación de las primeras en el beneficio de dicho programa”.

Partieron del análisis de los expedientes del Servicio de Sustitución desde su puesta en marcha, registrados por la entidad colaboradora del Departamento de Agricultura en esta materia, Lorra Sociedad Cooperativa. Así, obtuvieron una relación de los casos desagregados por sexo, lo que les permitió “conocer el porcentaje de participación de las mujeres como beneficiarias del programa en cada año de vigencia”. También desagregaron por sexo la información disponible sobre los motivos de solicitud del servicio, constatándose entre las mujeres “una mayor proporción de demandas del servicio por motivos de baja por enfermedad que en el caso de los hombres”. Desde la perspectiva cualitativa, se mantuvieron sendas entrevistas con dos mujeres usuarias

---

<sup>236</sup> [http://www.bizkaia.net/ahaldun\\_nagusia/pdf/manualrecomendaciones\\_cas.pdf](http://www.bizkaia.net/ahaldun_nagusia/pdf/manualrecomendaciones_cas.pdf)

<sup>237</sup> El documento se titula “Iniciativas pioneras de transversalidad de género en la DFB: experiencia en el programa del Departamento de Agricultura: servicio de sustitución en las explotaciones agrarias”. [http://www.bizkaia.net/Home2/Archivos/DPTO1%5CTemas/Pdf/transversalidad\\_genero.pdf](http://www.bizkaia.net/Home2/Archivos/DPTO1%5CTemas/Pdf/transversalidad_genero.pdf).

<sup>238</sup> La información recogida a continuación se basa en el documento realizado por la DFB de la nota 10.

del servicio para conocer su percepción sobre el mismo y detectar carencias, necesidades, puntos fuertes y débiles del servicio.

Asimismo, analizaron el contenido del Decreto Foral de la DFB que regulaba estas ayudas (nº 114/2001 de 12 de junio de 2001), desde el enfoque de género y observaron los hechos descritos en la siguiente tabla 7.11. Este análisis inicial les da pie para realizar una serie de recomendaciones sobre el colectivo destinatario de las ayudas, siendo conscientes de la necesidad de desagregar los datos y la problemática de las mujeres y de los hombres, así como de incluir una serie de indicadores cuantitativos y cualitativos que les permitan evaluar sus resultados desde el punto de vista del género. Desconocemos, por el momento, si este análisis ha tenido como efecto la modificación del Decreto Foral o si van a esperar a la evaluación del programa ex post, ya que esto no se incluye en el documento analizado<sup>239</sup>.

**Cuadro 7.1. Objetivos marcados y valoración del Decreto Foral nº 114/2001**

<b>Objetivos marcados en el Decreto</b>	<b>Reflexión desde un enfoque de género</b>	<b>Valoración del Planteamiento</b>
“La mejora de las condiciones de trabajo y de vida de los titulares con dedicación principal a la actividad agraria”	Mujeres y hombres participan en actividades diferentes en la explotación. Ellas suelen encargarse de las tareas de trabajo reproductivo y de cuidado, y en tareas productivas realizan las actividades más residuales.	El Servicio de Sustitución ofrece una cobertura para las actividades que ocupan la totalidad del tiempo de trabajo de los hombres, con el consiguiente beneficio para éstos, pero su diseño no responde a pautas de compensación del conjunto de actividades desarrolladas por las mujeres en las explotaciones.
“El apoyo a las explotaciones agrarias para la prestación del servicio del titular y de los trabajadores de la explotación en caso de enfermedad, maternidad, vacaciones o descanso semanal, para de esta forma aumentar la calidad de	– La maternidad no es consecuencia de un proceso de morbilidad, y ha de evitarse contemplarla como tal. – No se considera la posibilidad de solicitar el servicio por motivo de paternidad.	– Resulta restrictivo en el caso de las mujeres, ya que una situación de maternidad habrá de solaparse bajo alguno de los supuestos contemplados, agotándose las posibilidades de solicitar el servicio en dichos casos reales.

<sup>239</sup> No hemos logrado que nos aclaren nuestras dudas en esta materia en la DFB.

<p>vida de los agricultores [...]. El número máximo de servicios de sustitución por explotación será de uno por motivo vacacional y uno por el de enfermedad, al año.”</p>		<p>– Y resulta restrictivo en el caso de los hombres, porque elude la paternidad.</p>
--	--	---

Fuente: [http://www.bizkaia.net/Home2/Archivos/DPTO1%5CTemas/Pdf/transversalidad\\_genero.pdf](http://www.bizkaia.net/Home2/Archivos/DPTO1%5CTemas/Pdf/transversalidad_genero.pdf)

En la actualidad, desde el Departamento de Hacienda de la DFB se ha comenzado a impulsar un proyecto de análisis de la documentación presupuestaria del ente foral y la introducción de indicadores de género, objetivos de igualdad de género, análisis de impacto de género y presupuestos de género, aunque por el momento parecer ir bastante lento, puesto que no se ha publicado nada al respecto, y se continúa con el trabajo interno.

## 7.5. REFLEXIONES FINALES

La experiencia del Gobierno Vasco refleja con claridad las carencias existentes en las administraciones públicas vascas, muy similares a las que se habían presentado en un gran número de las experiencias descritas en los capítulos anteriores a nivel internacional.

En un principio, se constata un inicial desconocimiento de los componentes del colectivo potencialmente beneficiario de las medidas implementadas por la administración, ya que no se conoce en muchos casos ni el sexo de los mismos. Además, se observa la dificultad para recabar esta información, especialmente cuando la tienen que solicitar a otros organismos, o incluso en el caso de tener que incluirla en sus bases de datos (se alegan rigideces en las aplicaciones informáticas, entre otras), al no haber considerado en muchos casos relevante esta información por no explotarla posteriormente.

En segundo lugar, la Administración Pública presta, en la actualidad, un gran número de servicios por medio de la contratación de empresas privadas que son las que los gestionan y ejecutan. Por ello, se observa la necesidad de que la Administración

solicite a sus entidades colaboradoras la información que requiere de forma clara, para que ésta sea incluida en sus memorias de forma sistemática. Entre los contenidos mínimos se deberían solicitar las características de las personas destinatarias de los programas, el reparto de los recursos entre ellas, la evaluación que hacen las personas beneficiarias del servicio, y todas aquellas incidencias que permitan conocer el grado y calidad de cumplimiento del mismo. Además, la Administración debería conocer la composición interna de la entidad, es decir, las características sociológicas de su personal, así como su formación en cuestiones de género o sus planes de formación. En el transcurso de la experiencia piloto del GV, en los casos en los que se ha solicitado a empresas del sector privado colaboradoras de la Administración información relativa a su personal, la respuesta ha variado fuertemente en función del sector, y ha oscilado desde una gran desconfianza por parte de las empresas que reciben ayudas por innovación y desarrollo, por ejemplo, a una apertura mucho mayor en el caso del transporte.

En tercer lugar, se observa la necesidad de que las personas que participan en estas experiencias se sientan reconocidas y su esfuerzo sea valorado, puesto que la motivación es un factor básico en la realización de nuevas tareas. En esta tarea de comprensión de la relevancia del ejercicio y posterior reconocimiento del trabajo realizado, y dado que esta experiencia piloto era pionera en las administraciones vascas, y existía un desconocimiento generalizado en toda la estructura administrativa sobre la importancia de esta estrategia, era fundamental, a su vez, que se hubiera dado más formación a la Dirección de los Departamentos involucrados, algo que en algunos casos parece haber brillado por su ausencia.

Además, el hecho de que la experiencia piloto se paralizara en seco una vez realizada la primera fase piloto, y que no se informara sobre las razones de su estancamiento ha producido malestar, y, en general, la sensación de pérdida de tiempo. En este impasse parece que la postura del Departamento de Hacienda ha jugado un papel fundamental.

Deberemos observar ahora que cambios se producen una vez aprobada la Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres de la CAPV de febrero del 2005<sup>240</sup>.

La experiencia internacional muestra reiteradamente la conveniencia e, incluso, en algunos casos, el carácter imprescindible de la participación activa del Departamento de Hacienda para que estas iniciativas tengan futuro y sean desarrolladas por la estructura administrativa, jerárquica por naturaleza. En el caso de la experiencia piloto del Gobierno Vasco hemos observado que a pesar de que el Departamento de Hacienda había estado presente desde el inicio en la Comisión Interdepartamental, y de que los contactos con responsables del Departamento se intensificaron en la jornada de presentación de la experiencia piloto (Diciembre, 2002), no logró concienciarse sobre su trascendencia.

La realidad actual refleja que las resistencias encontradas en el camino para introducir esta perspectiva en el trabajo central de la administración autonómica han sido notorias. A lo largo de los tres años siguientes a la presentación de la experiencia inicial, Emakunde ha estado intentando introducir esta perspectiva en los presupuestos del Gobierno, implicando al Departamento de Hacienda, con el que ha realizado reuniones de forma periódica. Sin embargo, hasta la fecha no han logrado acordar una metodología común para desarrollar este trabajo. El objetivo de los contactos impulsados por Emakunde consistía en implicar directamente al Departamento en esta estrategia, dado su "papel de garante del cumplimiento de los procedimientos de planificación, seguimiento, medición y control del gasto público" para desarrollar "los mecanismos más adecuados para institucionalizar la transversalidad de la igualdad de género en las prácticas de programación y ejecución de las políticas públicas". (McKay y Fitzgerald, 2003: 36), No obstante, uno de los argumentos esgrimidos por la representación del Departamento de Hacienda es que aunque éste reparte los fondos, son los Departamentos los que deciden qué programas implementar, por lo que es con éstos con los que se debe trabajar y no con ellos directamente. En consecuencia, la

---

<sup>240</sup> Transcurrido año y medio desde su aprobación todavía no se han aprobado los decretos de desarrollo necesarios para reglamentarla (El País, 18/06/2006, pág.34: artículo de Isabel C. Martínez: "El Gobierno ralentiza el desarrollo de la Ley de Igualdad, aprobada hace 16 meses").

experiencia por el momento no se ha extendido a otras áreas, y no conocemos en este momento (otoño 2006) qué rumbo tomará en el próximo curso político.

En resumen, en la actualidad, desde Emakunde se constatan las dificultades de implicar a este Departamento, el cual sigue considerando que estos análisis deben desarrollarse a nivel de Departamentos sectoriales, dado que no ven su papel en el proceso. Esto a pesar de haber asistido a conferencias y haber tenido reuniones para avanzar en el diseño de una estrategia para aplicar la transversalidad de género en los presupuestos públicos. Emakunde, por su parte, no ve la conveniencia de trabajar con los Departamentos sectoriales si el Departamento de Hacienda no participa directamente en la iniciativa.

Finalmente, respecto a la Diputación Foral de Bizkaia resulta interesante la documentación que están produciendo en esta materia y el inicio de experiencias piloto. Iniciativas sobre las que tendremos que hacer seguimiento para conocer si se extienden a las diversas áreas del ente foral, cuál será la postura que finalmente adoptará el Departamento de Hacienda y el nivel de colaboración interáreas e inter-administraciones vascas en el futuro próximo, una vez que todas ellas se embarquen en este apasionante reto.

## **CAPITULO 8**

**ESTUDIO DE CASO: LA EXPERIENCIA PILOTO DE  
PRESUPUESTO CON ENFOQUE DE GÉNERO DEL  
AYUNTAMIENTO DE BILBAO**







## 8.1. INTRODUCCION

Este capítulo consta de una aplicación práctica de análisis presupuestario con perspectiva de género, a través de la experiencia piloto desarrollada por el Ayuntamiento de Bilbao a lo largo del ejercicio 2005. Tanto el Área de la Mujer y Cooperación al Desarrollo del Consistorio bilbaíno como la autora de esta investigación coincidieron en el tiempo y espacio en su interés por realizar una auditoría de género del presupuesto municipal. Tras la realización de un curso introductorio inicial destinado al personal técnico de las Áreas Municipales sobre el concepto, metodologías y principales resultados y retos que suponían los Presupuestos con Enfoque de Género (PEG), se propuso a las personas participantes y a sus respectivas áreas la posibilidad de tomar parte de forma voluntaria en un análisis de una muestra de programas ya ejecutados, como ejercicio práctico de formación y primer paso en la introducción de esta metodología de análisis en el trabajo municipal.

La favorable respuesta a esta propuesta, en la que se partió de una metodología ya probada en Escocia, Irlanda y el Gobierno Vasco, dio lugar a un convenio de colaboración entre el ente municipal y el equipo investigador de la Universidad del País Vasco/ Euskal Herriko Unibertsitatea<sup>241</sup> que ha colaborado en este proyecto a lo largo del 2005 y el primer semestre del 2006. Este capítulo resume el proceso desarrollado y los resultados obtenidos. Se menciona asimismo la segunda fase del Convenio, en la que estamos inmersas en la actualidad, que consiste en la integración de indicadores de género en las memorias presupuestarias de las áreas municipales.

Con objeto de contextualizar la experiencia piloto desarrollada en Bilbao, en el primer apartado realizamos un breve análisis de algunas características de la población y sociedad bilbaínas que nos permitirán conocer mejor la realidad en la que se ha aplicado esta iniciativa de PEG. Comenzaremos por la descripción de la evolución de la población bilbaína hasta la actualidad, para pasar a dar una serie de pinceladas significativas de algunas diferencias existentes en la situación actual que viven las mujeres y los hombres en Bilbao en el ámbito educativo, el mercado laboral así como

---

<sup>241</sup> El equipo investigador de la UPV-EHU participante en el Convenio de Colaboración relativo a la "Experiencia piloto de Presupuestos con Enfoque de Género en el Ayuntamiento de Bilbao: 2005-06" con el Consistorio de Bilbao está formado por Mertxe Larrañaga, M. Jose Martínez, M. Ángeles Díez y la autora de estas líneas, Yolanda Jubeto en calidad de coordinadora del mismo.

en algunos terrenos que condicionan nuestra participación en igualdad en la vida social. No abarcamos los datos relativos a los usos del tiempo o a los servicios socio-comunitarios, entre otros de relevancia, a pesar de su gran importancia y actualidad, dadas la dificultad existente para conocer estos datos a nivel de Bilbao y el carácter introductorio de este apartado.

A continuación, introducimos las principales características del presupuesto municipal de Bilbao, con objeto de conocer los usos dados a los recursos gestionados por el Consistorio municipal, así como una breve referencia a las principales fuentes de financiación municipal. También mencionaremos los trámites presupuestarios y el listado de las empresas paramunicipales que desarrollan una gran parte de las tareas gestionadas por las áreas municipales.

Tras los datos globales, pasamos a describir el estudio de caso que constituye la experiencia aplicada de análisis presupuestario con Enfoque de Género realizado a lo largo del 2005 y primer semestre del 2006. En primer lugar, queremos agradecer al Area de la Mujer y Cooperación al Desarrollo del Ayuntamiento de Bilbao, así como a las áreas y empresas municipales participantes en esta experiencia, su colaboración e interés en esta experiencia doblemente satisfactoria. En primer lugar, porque ha ofrecido al Ayuntamiento de Bilbao la posibilidad de formar parte del colectivo de lugares donde se está comenzando a implementar esta metodología de análisis de la realidad presupuestaria, lo que le va a permitir conocer mejor el uso y destino de los recursos municipales y a medio plazo mejorar en eficiencia y equidad su actuación para avanzar en la mejora de la calidad de vida de las mujeres y hombres bilbaínos. En segundo lugar, porque nos ha permitido comprobar sobre el terreno las oportunidades que ofrecen este tipo de experiencias, junto a sus dificultades y retos, y nos está permitiendo aprender en el camino e ir adquiriendo la experiencia necesaria para ir construyendo en el futuro nuestras propias metodologías e instrumentos de análisis e implementación de estas técnicas, tras la utilización y adaptación de algunas de las existentes.

Finalizamos el capítulo con unas reflexiones finales sobre el proceso, lo aprendido en el mismo y las percepciones recogidas por parte de las diferentes áreas sobre la

experiencia vivida en función de sus diversos niveles de implicación en la misma. Nuestra valoración de esta iniciativa también la incluiremos en este último apartado.

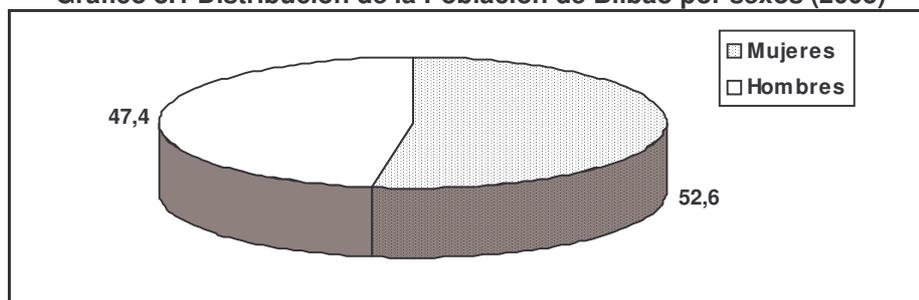
## **8.2. UNAS PINCELADAS SOBRE LA SITUACION DE BILBAO DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO**

Bilbao, capital del Territorio Histórico de Bizkaia, está situada en la parte occidental de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) y del conjunto de Euskal Herria. Atravesada por el río Nervión-Ibaizabal, y a 15 kms de la costa del Golfo de Bizkaia, tiene una extensión ligeramente superior a los 40 km<sup>2</sup>, y forma el núcleo más urbanizado del País Vasco si consideramos la zona metropolitana que forma con los municipios colindantes.

Bilbao ha sido tradicionalmente una ciudad de servicios, que ha abastecido a los pueblos industrializados de sus alrededores. Su apertura hacia el mar le ha permitido ser puerto marítimo hasta que éste ha sido trasladado y concentrado en los municipios más costeros. Sus altos niveles de contaminación, generados por la industria pesada situada en sus alrededores (siderometalúrgica, naval, petroquímica, eléctrica,...), ha ido disminuyendo a partir del declive industrial de la década de los 80. En la actualidad, dada su transformación en ciudad de atractivo turístico, su carácter de ciudad de servicios se ha intensificado.

### **Población**

La población total de Bilbao ascendía en 2005 a 354.168 habitantes, y estaba compuesta por 186.367 mujeres y 167.801 hombres, por lo que las mujeres superaban en 5,2 puntos a los hombres, tal como queda reflejado en el gráfico 8.1. Por otra parte, la densidad media de población es de 8.713 habitantes por km<sup>2</sup>.

**Gráfico 8.1 Distribución de la Población de Bilbao por sexos (2005)**

Fuente: Elaboración propia a partir del estudio *Bilbao en Cifras* (2006).  
Bilboko Udala- Ayuntamiento de Bilbao.

La proporción actual entre mujeres y hombres -de cada 100 habitantes de Bilbao, 53 son mujeres y 47 hombres- no se mantiene estable a lo largo del ciclo vital, ya que si tenemos en cuenta los tramos de edad observamos que nacen más niños que niñas (52% del total). Sin embargo, a partir de la edad madura hay más mujeres que hombres, siendo los colectivos de edad superior a los 65 años (60% mujeres) y especialmente el de mayores de 85 años (75% del total son mujeres) en los que las mujeres superan ampliamente a los hombres, como podemos observar en la tabla 8.1 y de forma más desagregada en el gráfico 8.2.

**Tabla 8.1. Población de derecho según sexo y edad cumplida en Bilbao (2005)**  
**Porcentajes verticales**

Edades	Total	Mujeres	Mujeres %	Hombres	Hombres %
De 0 a 19	54.197	26.255	14,08	27.838	16,58
De 20 a 39	106.481	52.047	27,92	52.734	31,42
De 40 a 64	117.609	62.563	33,56	57.565	34,30
Mayor de 65	75.626	45.502	24,41	29.664	17,67
<b>TOTAL</b>	<b>353.913</b>	<b>186.367</b>	<b>100</b>	<b>167.801</b>	<b>100</b>

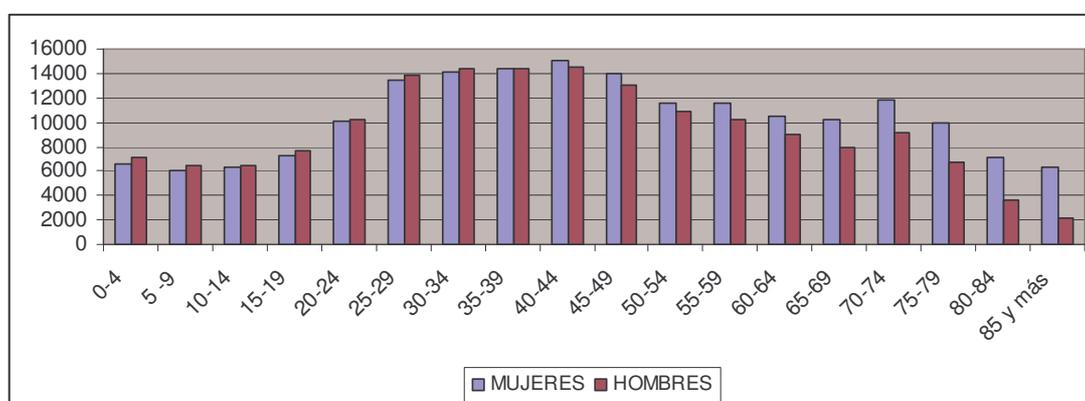
Fuente: Elaboración propia a partir del estudio *Bilbao en Cifras* (2006).  
Bilboko Udala- Ayuntamiento de Bilbao

Estos datos reflejan que el colectivo de personas mayores de 65 años supera al de jóvenes menores de 20 años, lo que ha generado un envejecimiento de la población, debido en gran medida al descenso de la natalidad (en la década de los 80 el número de niños y niñas nacidas vivas se redujo a la mitad) y al incremento de la esperanza de vida que ha conocido nuestra sociedad en las últimas décadas. Mientras en 1981, las personas con 20 o más años representaban el 67,55% de la población total, en 1991

suponían el 77% y en 2004, el 84,68%. En la población mayor de 64 años es donde se percibe en mayor medida la diferencia cuantitativa entre hombres y mujeres.

Se observa, sin embargo, un ligero cambio en la tendencia en los últimos años, como refleja el gráfico 8.2. El número de niñas y niños menores de cinco años es superior al de la población entre 5 y 14 años, movimiento en el que parece estar influyendo la población procedente de otros lugares que se está asentando en Bilbao.

**Gráfico 8. 2. Número de mujeres y hombres de Bilbao por edad (2005)**

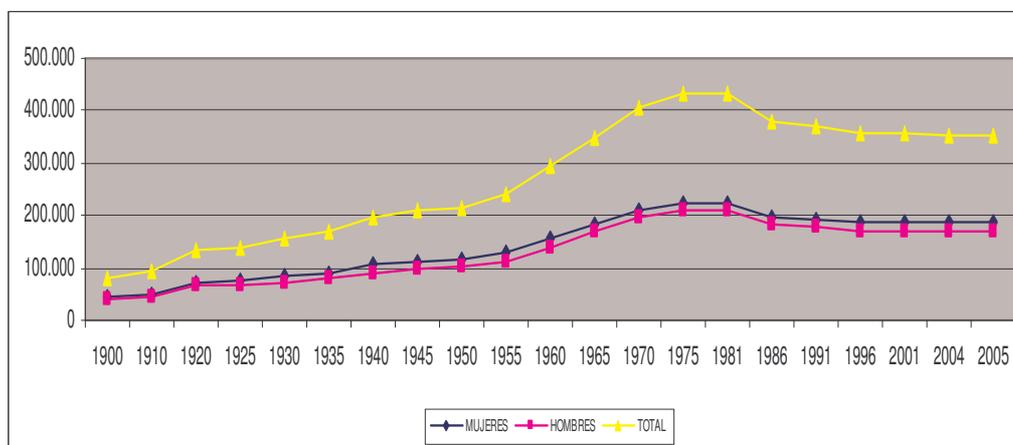


Fuente: elaboración propia a partir de *Bilbao en Cifras* (2006) Bilboko Udala-Ayuntamiento de Bilbao

Esta no es la primera ocasión que Bilbao experimenta un cambio de tendencia en su población. Como podemos observar en el gráfico 8.3., a lo largo del siglo XX Bilbao conoció un crecimiento espectacular de su población, especialmente a partir de la década de los cincuenta con la segunda fase de la industrialización vizcaína y guipuzcoana. Tras la crisis de la segunda mitad de los años setenta, sin embargo, la población se estanca, e incluso a lo largo de la década de los 80 disminuye, tras haber alcanzado su cota más elevada en 1981, con 433.115 habitantes. En 2004 estaban empadronadas en Bilbao 353.913 personas y en 2005, 354.168, por lo que la tendencia parece estar comenzando a cambiar, aunque sea levemente, estos últimos años.

Respecto al sexo de las personas habitantes de Bilbao a lo largo del siglo XX, la proporción entre mujeres y hombres ha permanecido prácticamente constante (52%-53% mujeres y 48% hombres), alcanzando el porcentaje de mujeres su cota más elevada al final de la insurrección fascista del 36-39, cuando llegó al 54% del total, aunque su diferencia no fue muy pronunciada.

**Gráfico 8.3. Evolución de la población de Bilbao 1900-2005**



Fu

ente: elaboración propia a partir de *Bilbao en Cifras* (2006) Bilboko Udala-Ayuntamiento de Bilbao

En la evolución de la población de Bilbao, en los últimos años vuelve a tener incidencia el papel dinamizador de la población inmigrante. La imagen de Bilbao que reflejaban los datos relativos al municipio a principios de la década de los noventa<sup>242</sup>, y la que reflejan las estadísticas actuales relativas, entre otros aspectos, a los saldos migratorios muestran algunas diferencias reseñables.

En el análisis de 1994 se recogían los datos de los saldos migratorios entre 1988 y 1991, época en la que se estaban viviendo con virulencia los efectos de la desindustrialización de la comarca, y en la que Bilbao había perdido población (6.638 personas netas en el periodo) como consecuencia de la diferencia entre entradas y salidas, principalmente motivadas por cambios de residencia. Entre las personas que migraban el 47% eran mujeres, a pesar de que su peso en la población era mayor, por

<sup>242</sup> Datos recogidos en el *Informe sobre la situación de las mujeres en Bilbao de 1994*, (Bilboko Udala-Ayuntamiento de Bilbao), base del primer Plan de Igualdad de oportunidades de Bilbao 1997-2001.

lo que en esos años se desplazaron más hombres que mujeres. Solamente en el grupo de edad comprendida entre los 45 y 59 años, los saldos negativos de las mujeres superaron en un 66% al de los hombres. En general, es la población joven la que emigra en mayor proporción, lo cual incide también en la reducción de la tasa de juventud y de natalidad de la época.

Una década más tarde, en 2004, la población en su conjunto sigue reflejando la tendencia descendente anterior, aunque de forma más moderada e incluso con síntomas de recuperación. Estos últimos años el porcentaje de población considerada extranjera respecto al total de la población bilbaína ha experimentado un ligero ascenso, suponiendo en 2004 el 3,8 % de la población, y en 2005, el 4,7%. Tal como refleja la tabla 8.2., las mujeres han superado ligeramente a los hombres en este colectivo, aunque la tendencia parece acercar a ambos grupos en torno al 50%.

**Tabla 8. 2.Evolución de la población extranjera en Bilbao 2002-2005**

	2002		2003		2004		2005	
	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%
Mujeres	4.763	51,22%	5.622	50,8%	6.875	50,8%	8.356	50,2%
Hombres	4.536	48,7%	5.437	49,1%	6.659	49,2%	8.278	49,7%
Total	9.299	100%	11.059	100%	13.534	100%	16.634	100%
Población total	354.492		353.854		353.913		354.168	
%Pob.extr/total hab. Bilbao		<b>2,62%</b>		<b>3,12%</b>		<b>3,8%</b>		<b>4,7%</b>

Fuente: Elaboración propia basada en los datos del Ayuntamiento de Bilbao (2004) (2006)

En relación a su edad, la Tabla 8.3 recoge la existencia de una mayoría joven, entre 20 y 40 años, es decir, de personas en edad de trabajar, dándose una paridad entre los sexos. La presencia de personas de edad superior a los 60 años es muy reducida, y de ellas, el 58% son mujeres.

**Tabla 8.3. Población extranjera por sexo y edad en 2005 (% verticales)**

Tramos de Edad	Mujeres		Hombres		Total
	Miles	%	Miles	%	
De 0 a 20	1.661	19,87	1.740	21,01	3.401
De 21-40	4.893	58,55	4.829	58,33	9.722
De 41-60	1.531	18,32	1.525	18,42	3.046
Mayor de 61	271	3,24	194	2,34	465
<b>TOTAL</b>	<b>8.356</b>	<b>100</b>	<b>8.278</b>	<b>100</b>	<b>16.634</b>

Fuente: Elaboración propia a partir del estudio *Bilbao en Cifras* (2006).  
Bilboko Udala-Ayuntamiento de Bilbao

Respecto a las **unidades convivenciales** de Bilbao, según los últimos datos del Censo de Población y Vivienda de 2001, estaban constituidas 130.502 unidades convivenciales (las personas residentes en Bilbao en 2001 eran 354.912). El tamaño medio de la unidad convivencial era pues de 2,7 personas. Entre ellas, 29.147 eran unipersonales, es decir, el 22,3% del total.

Si tomamos como referencia las unidades familiares existentes en Bilbao en esa fecha (Tabla 8.4.) observamos que las parejas con descendencia suponían el 55% del conjunto de núcleos familiares. Las familias monoparentales, por su parte, representaban el 18,6% del total, teniendo especial peso aquellas en las que la cabeza de familia era una mujer (84,6% del total de monoparentales).

**Tabla 8.4: Número de núcleos familiares por tipo en Bilbao, 2001**

TIPOLOGIA	N. absolutos	%
Matrimonio (sin descendencia en casa)	25.732	26,23
Matrimonio (con descendencia)	54.027	55,07
Madre con criaturas	15.526	15,82
Padre con criaturas	2.816	2,8
<b>TOTAL</b>	<b>98.101</b>	<b>100</b>

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Censo de Población y de la Vivienda, 2001, recogidos en *el Anuario Socio Económico de 2004* Lan Ekintza (2005)

### **Educación**

En el sistema educativo, las diferencias de matriculación entre niñas y niños son inexistentes, dada la obligatoriedad de la enseñanza hasta los 16 años. A partir de esta edad, a la hora de elegir los estudios medios y superiores se detectan algunas claras diferencias entre chicas y chicos, especialmente en algunos estudios técnicos y en formación profesional.

Si partimos del nivel de instrucción de la población bilbaína en las últimas décadas, los datos del censo del 1991<sup>243</sup> reflejaban un predominio cualitativo de las mujeres en los estudios medios superiores, que incluyen estudios como Magisterio y Enfermería. En el caso de la Formación Profesional, las chicas se decantaban especialmente por profesiones tradicionalmente consideradas femeninas, como la rama administrativa (el 55,6%), la peluquería (16,1%) y la rama sanitaria (14,2%). Por otra parte, entre las personas más jóvenes, el porcentaje de mujeres con estudios superiores ya superaba ligeramente al de los hombres. Esta tendencia se ha consolidado en la actualidad, pero resultaba innovadora a principios de los 90 respecto a las décadas anteriores, en las que los estudios superiores habían estado más restringidos para las mujeres.

Hoy en día, aunque más chicas que chicos cursan estudios universitarios, éstas se siguen decantando en menor medida por los estudios profesionales, por diversas razones. En el caso de la Formación Profesional, siguen existiendo estudios masculinizados y otros feminizados, respondiendo a patrones muy tradicionales, tal como podemos observar en la siguiente tabla 8.5.

Tabla 8.5. Alumnado de Ciclo Formativo de FP Grado Medio en Bilbao en las diferentes especialidades. Curso 2000-2001 (% horizontales)

Rama	Total	Alumnas		Alumnos	
		Absoluto	%	Absoluto	%
Carrocería	28	1	3,57	27	96,43
Comercio	153	93	60,78	60	39,22
Cuidados auxiliares enfermería	197	179	90,86	18	9,14
Electromecánica de Vehículos	94	0	0	94	100
Equipos e Instalaciones Electrotécnicas	147	1	0,68	146	99,32
Equipos Electrónicos de Consumo	110	4	3,64	106	96,36
Estética personal decorativa	86	86	100	0	0
Fabricación a medida e instalación carpintería mueble	25	0	0	25	100
Farmacia	65	61	93,55	4	6,15
Gestión administrativa	213	140	65,73	73	34,27
Impresión en Artes Gráficas	60	19	31,67	41	68,33
Laboratorio	54	27	50	27	50
Mecanizado	155	1	0,65	154	99,35
Mont. y Mant. Inst. Frío, Climat. Y Prod. Calor.	16	0	0	15	100

<sup>243</sup> Tomado del Estudio "Informe sobre la situación de las mujeres en Bilbao, 1994". Bilboko Udala/Ayuntamiento de Bilbao. Area de Mujer, Juventud y Deporte.

Peluquería	201	197	98,01	4	1,99
Preimpresión en Artes Gráficas	36	10	27,77	26	72,23
Soldadería y Calderería	63	-	0	63	100
Total	1703	819	48,09	884	51,91

Fuente: Departamento de Educación del Gobierno Vasco, tomado del informe elaborado por Martínez et al. (2002)<sup>244</sup>.

Estas diferencias en la instrucción se manifiestan posteriormente en la ocupación, puesto que tal como refleja la Tabla 8.6 en los tramos de edad más jóvenes las mujeres ocupadas superan a los hombres en formación con estudios universitarios, existiendo una relación inversa en los estudios profesionales, donde los chicos son mayoría.

**Tabla 8.6. Población de Bilbao ocupada según edad, nivel de estudios y sexo en 2003**

Edad	16-24		25-44		45-64	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
Primarios	228	1564	5045	10426	5141	11854
Secundarios	953	1299	5157	7550	4020	5744
Profesionales	1554	2150	9047	12988	2120	4440
Universitarios	1314	425	19290	13945	4670	7547

Fuente: elaboración propia a partir del informe *Mercado de Trabajo de Bilbao, 2003. Fase Oferta*. (2005) Lan Ekintza-Bilbao.

### **Trabajo y empleo**

A principios de la década de los 90, según los datos proporcionados por el Censo de Población y Vivienda de marzo del 1991, la población activa de Bilbao se elevaba a 155.275 personas. Teniendo en cuenta que la población en edad de trabajar (a partir de 16 años de edad) era de 308.036 personas, la tasa de actividad general era del 50,4%, existiendo una gran diferencia entre la tasa de actividad de las mujeres (35,77%) y la de los hombres (66,73%). Hay que tener en cuenta que en esas fechas las tasas de actividad se solían calcular teniendo como base la población con edad igual o superior a los 16 años. En la actualidad, sin embargo, se acota más la población potencialmente activa, considerando que la población en edad de trabajar es aquella que se encuentra entre los 16 y 64 años. Este tramo es más realista, ya que a partir de los 65 años la situación más extendida es la de persona jubilada/pensionista,

<sup>244</sup> *Mujeres y Hombres de Bilbao. Indicadores de situación* (2002) por Eva Martínez, Ainhoa Novo y Arantxa Elizondo (UPV-EHU). Estudio encargado por el *Area de la Mujer y Cooperación al Desarrollo del Ayuntamiento de Bilbao*, como referencia para la realización del II Plan de Igualdad entre mujeres y hombres de Bilbao 2003-06.

por lo que en las comparaciones entre los dos períodos utilizaremos las tasas acotadas por edad en ambos extremos.

Los datos de 1991 reflejaban que del total de personas activas en Bilbao el 37,4% eran mujeres y el 62,62% hombres. Además, las mujeres ocupadas en una actividad remunerada ascendían a 41.535, lo que representaba una tasa de ocupación del 71,6%, sobre el total de mujeres activas. En el caso de los hombres, su tasa de ocupación se elevaba al 82,5% (total de ocupados, 80.277), es decir, 11 puntos superior al de las mujeres. Debemos, asimismo, tener en cuenta que en números absolutos los hombres económicamente ocupados duplicaban el número de mujeres ocupadas. Es decir, existía un gran desequilibrio entre los sexos en su participación en el mercado laboral remunerado, debido a que la actividad principal de dos terceras partes de las mujeres bilbaínas (el 64% de las mayores de 16 años) estaba constituida por las tareas reproductivas -domésticas y de cuidados-, las cuales no se incluyen como actividad económicamente activa dentro de las estadísticas oficiales, a pesar de constituir el trabajo básico socialmente imprescindible para la reproducción social, tal como hemos reflejado en el capítulo I de esta investigación.

Partiendo de esa estrecha visión de “actividad” a efectos estadísticos, si realizamos el cálculo de la tasa de actividad de ambos colectivos teniendo en cuenta exclusivamente las mujeres y hombres en edades comprendidas entre 16 y 64 años, obtenemos ratios más elevados que los que se elaboraban en la época. Acotando la población tendríamos una tasa de actividad de las mujeres del 44,61% y de los hombres de 77,58%<sup>245</sup>, reflejando, no obstante, de igual modo la gran disparidad existente entre ambos colectivos.

En el año 2003, el Censo de Mercado de Trabajo recogía que la población en edad de trabajar (16-64 años) era de 229.678 personas, siendo el 42,85% mujeres y el 57,15% hombres. Esto refleja un aumento de cinco puntos en el porcentaje de mujeres que

---

<sup>245</sup> Partiendo de los datos del censo y del estudio realizado por el Area de la Mujer del Ayuntamiento de Bilbao, si las mujeres mayores de 15 años eran 162.647 y las que tenían más de 64 eran 32.647, nos ha resultado una población potencialmente activa entre 16-64 de 130.052 mujeres. En el caso de los hombres, hemos realizado la misma estimación: 145.337-19.992=125.345 hombres potencialmente activos.

forman parte de la población activa bilbaína. La tasa de actividad general era del 68%, situándose la tasa de actividad de las mujeres en el 56,6% y la de los hombres en el 79,1%. En una década, por lo tanto, la tasa de actividad de las mujeres ha aumentado 12 puntos y la de los hombres 3, aunque la brecha entre ambas todavía supera los 23 puntos. En el coeficiente de ocupación esta brecha se mantiene, ya que en el caso de los hombres, éste alcanza el 71,2% frente al 49,8% de las mujeres.

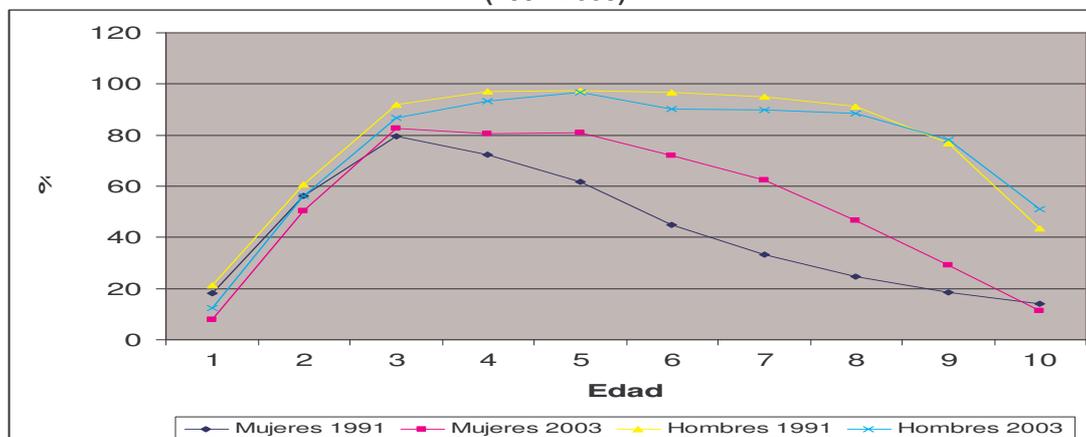
Respecto a la relación entre **actividad y grupos de edad**, tal como recoge la tabla 8.7. y el gráfico 8.4., en 1991 se observaba que los porcentajes de mayor ocupación femenina se concentraban en el tramo de 25 a 44 años, donde se producía el 64% de la ocupación total femenina. En el caso de los hombres, éstos tenían repartida su relación con la actividad mercantil de forma más homogénea, encontrándose el 65% de éstos con una edad comprendida entre 25 y 50 años. Este dato está relacionado con la mayor juventud relativa de las mujeres en el mercado laboral, reflejado en el hecho de que el 40% de las participantes en el mismo tenían a principios de los 90 entre 24 y 34 años. En el caso de los hombres, suponía el 29%.

**Tabla 8.7. Tasas de actividad de mujeres y hombres de Bilbao (1991-03)**

EDAD	MUJERES		HOMBRES	
	1991	2003	1991	2003
Tramos				
1=16-19	18,1	8,03	21,2	12,49
2=20-24	56,4	50,31	60,8	56,08
3=25-29	79,6	82,55	92	86,69
4=30-34	72,2	80,54	97	93,39
5=35-39	61,7	80,88	97,3	96,84
6=40-44	45	71,88	96,6	90,17
7=45-49	33,2	62,53	95,1	89,96
8=50-54	24,6	46,5	91,1	88,59
9=55-59	18,5	29,27	76,9	78,06
10=60-64	14,1	11,3	43,7	51,1
<b>TOTAL</b>	<b>44,61</b>	<b>56,62</b>	<b>77,58</b>	<b>79,08</b>

Fuente: Bilboko Udala- Ayuntamiento de Bilbao, 1994, y Lan Ekintza, 2005

**Gráfico 8. 4: Tasas de actividad de mujeres y hombres de Bilbao por tramos de edad (1991-2003)**



Fuente: Elaboración propia a partir de Bilboko Udala- Ayuntamiento de Bilbao, 1994, y Lan Ekintza, 2005

En el año 2003, observamos un aumento de las tasas de actividad de las mujeres a partir de los 25 años, superando el 80% las mujeres que tienen entre 25 y 39 años. A partir de los 40 también se observa un incremento reseñable en las tasas, aunque éste va disminuyendo a medida que avanza la edad. A partir de los 60 años, disminuye la tasa de actividad si la comparamos con la de principios de los 90.

En el caso de los hombres se produce una disminución en las tasas de actividad en todos los tramos de edad hasta los 55 años, aunque en general es leve en el tramo entre los 35 y los 54 años.

Respecto a la ocupación en el mercado laboral, en 1991, en el tramo de 25 a 29 años la diferencia entre la participación de ambos colectivos era de 9 puntos a favor de los hombres<sup>246</sup>, porcentaje que ha ido disminuyendo, y que en 2003 se ha reducido a 4 puntos. Tanto las tasas de actividad como las de ocupación reflejan que las mujeres jóvenes (a partir de los 25 años) se están incorporando en mayor medida al mercado laboral que en la década anterior, aunque comparando sus datos con los de los

<sup>246</sup> En 1991, la tasa de ocupación de las mujeres de 25 a 29 años alcanzaba el 66,5% y la de los hombres el 75,5%. En el tramo entre 30-34 años, también es de 10 puntos (76,7% en el caso de las mujeres frente al 86,7% en el caso de los hombres) de acuerdo con los datos recogidos en el Censo de Población y Vivienda 1991. EUSTAT (citado en el *Informe sobre la situación de las mujeres 1994*. Ayuntamiento de Bilbao). En

hombres de su misma edad las diferencias entre ambos grupos, aunque se reducen, todavía son significativas.

Bilbao es una ciudad donde predominan las actividades relacionadas con el sector servicios (comercio, restauración, finanzas,..), y es en este sector donde se han ocupado mayoritariamente las mujeres bilbaínas (85 de cada 100 ocupadas en 1991, y el 92% en 2003). Concentración superior a la media de la Comunidad Autónoma, dado su carácter de centro urbano. En el caso de los hombres su participación en los servicios en 1991 suponía el 57,7% y en 2003, el 60%, por lo que han experimentado un incremento inferior al de las mujeres. Los hombres, además, han estado tradicionalmente ocupados en las diferentes actividades productivas de forma más homogénea que las mujeres.

Como refleja la siguiente tabla 8.8, la población ocupada masculina está empleada en mayor medida en la industria (23%) y en la construcción (16%), mientras el peso de la participación de las mujeres en la industria (7%) es notablemente inferior y en la construcción prácticamente inexistente.

**Tabla 8.8. Población de Bilbao de 16 a 64 años ocupada según sector económico y sexo. 2003. (% verticales)**

	<b>Total población (%)</b>	<b>Mujeres (%)</b>	<b>Hombres(%)</b>
<b>Agricultura</b>	0	0	0
<b>Industria</b>	16	7	23
<b>Construcción</b>	10	1	16
<b>Servicios</b>	74	92	60
<b>TOTAL</b>	100	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Censo del Mercado de Trabajo CMT) 2003. Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco.

Dentro de la clasificación de actividades del sector servicios, las mujeres en 1991 estaban ocupadas principalmente en el denominado "Otros servicios" donde se incluían los servicios no comerciales, personales y domésticos, principalmente, los cuales representaban al 48% del total. Otro 22% trabajaba en las actividades incluidas en el Comercio y Hostelería. Y en tercer lugar, en la rama de instituciones financieras (10,6% de la ocupación). (Datos del Censo de Población y Viviendas, 1991, Eustat, citados en Bllboko Udala (1994).

En 2003, las actividades remuneradas en el sector servicios presentan un mayor desglose en las estadísticas del CMT, como refleja la tabla siguiente 8.9. En ella, como podemos observar, se siguen detectando diferencias notables entre los servicios prestados por las mujeres y por los hombres. Excepto en la rama de actividad de transporte y comunicaciones, en la que el porcentaje de hombres dobla al de las mujeres y en números absolutos las triplica, en el resto de servicios, las mujeres superan porcentualmente a los hombres en estas actividades. No obstante, si bajamos a las cifras absolutas comprobamos que las mayores diferencias se observan en el servicio doméstico (por cada hombre seis mujeres), en sanidad y servicios sociales (7 de cada diez son mujeres) y en educación (prácticamente el doble).

**Tabla 8.9 Población ocupada en el sector servicios por rama de actividad y sexo, Bilbao, 2003**

SECTOR ECONOMICO Y RAMA DE ACTIVIDAD	MUJERES		HOMBRES	
	N.	%	N.	%
Comercio	11.611	19,8	9.572	12
Hostelería	4.376	7,5	4.006	5
Transporte y Comunicaciones	3.095	5,3	9.211	11,5
Instituciones financiera	2.605	4,45	2.721	3,4
Servicios a empresas	9.394	16	10.719	13,4
Administración Pública	3.605	6,1	3.524	4,4
Educación	5.003	8,5	2.793	3,5
Sanidad y Servicios Sociales	7.429	12,7	2.647	3,3
Otros Serv. Comerciales	2.876	4,9	2.350	2,95
Servicio Doméstico	3.583	6,1	611	0,7
Otros	56	0,09	0	
<b>TOTAL SERVICIOS</b>	<b>53.632</b>	<b>91,6</b>	<b>48.154</b>	<b>60</b>
<b>TOTAL OCUPACION</b>	<b>58.539</b>	<b>100</b>	<b>79.930</b>	<b>100</b>

Fuente: elaboración propia a partir de datos del CMT 2003, recogidos por Lan Ekintza (2005)

Los datos anteriores reflejan una clara segregación de la actividad por sexos. Si se analiza la ocupación desde el prisma del **perfil de la profesión realizada** también se observa una concentración muy elevada en los dos tipos de profesiones donde se ocupan preferentemente las mujeres. Así, a principios de la década de los 90, el 30,4%

de las profesiones desempeñadas por mujeres están relacionadas con empleos administrativos (auxiliares administrativos y similares) y otro 29,7% actividades profesionales y técnicas. A estas dos profesiones, les sigue la de servicios personales, domésticos y de hostelería que ocupan al 18,1% y las profesionales de comercio y vendedoras, con el 14,7%.

En el informe sobre la *Situación de las Mujeres en Bilbao* de 1994, se manifestaban tres diferencias destacables por sexo relativas a la categoría laboral de las actividades realizadas por mujeres y hombres. En la categoría de actividades profesionales y técnicas la existencia de una situación cercana al equilibrio entre las mujeres y los hombres, lo cual indicaba una mejoría en la situación de estas mujeres en el mercado laboral (salarios más elevados, mayor prestigio,..). Por otra parte, existía una mínima presencia de mujeres, tanto en las actividades obreras como en las profesiones de dirección y gerencia de empresas y organismos públicos, lo cual reflejaba el grado de concentración profesional de las mujeres y las dificultades que éstas encontraban en su promoción laboral.

En la clasificación profesional realizada por el CMT para el 2003, se siguen observando esas diferencias, aunque se han producido algunos pequeños cambios. Ahora, en primer lugar se encuentra la profesión de técnicas (con el 30% del total de ocupadas), seguida por la de técnica cualificada en servicios (26,7%) y en tercer lugar por la de empleadas administrativas (23,6%): En el caso de los hombres los técnicos también ocupan un lugar relevante (26,6%), seguido de cerca de técnico cualificado en la construcción e industria (24,85%). Por consiguiente, en el caso de las mujeres vemos que existe una mayor cualificación en las profesiones, aunque se mantiene su predominio en un número reducido de categorías laborales.

En 2003, las mujeres representan el 45% del total de personas participantes en el mercado de trabajo en Bilbao. Del total de mujeres ocupadas, el 88,1% está asalariada, y aunque mayoritariamente está empleada en la empresa privada (70% del total), supera prácticamente en 10 puntos a los hombres en los empleos en la Administración pública (el 16,4% de las ocupadas frente al 7,7% de los ocupados) (CMT, 2003).

Por tipo de contrato, tal como podemos ver en la tabla 8.10, el porcentaje de contratos indefinidos en el caso de las mujeres era 6 puntos inferior al de los hombres. En los temporales, sin embargo, superaban en 2 puntos a los hombres. El 86,7% de las personas registradas sin contrato son mujeres, suponiendo en su caso el 5,6% del total de las contrataciones que se les hacen, frente a un 0,7% en el caso de los hombres.

**Tabla 8.10. Población de 16 a 64 años asalariada en Bilbao según tipo de contrato y sexo (2003). % verticales y horizontales.**

Tipos de contrato	Total	Mujeres	Mujeres %	Hombres	Hombres %
<i>Indefinido</i>	85.068	36.375 42,7%	70,5%	48.693 57,2%	77%
<i>Temporal</i>	26.391	12.263 46,5%	23,8%	14.127 53,5%	22,3%
<i>Sin contrato</i>	3.363	2.916 86,7%	5,6%	447 13,3%	0,7%
TOTAL	114.855	51.588 44,9%	100	63.267 55%	100

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social. Censo del Mercado de Trabajo (Oferta) 2003 en [www.eustat.es](http://www.eustat.es)

### **El desempleo**

A principios de los 90, el desempleo seguía azotando de forma muy fuerte a la población vasca y, en particular a la bilbaína, siendo la tasa de paro general del 21,5% (a mediados de los años 80 había alcanzado el 25,7%). En la desagregación por sexo, las mujeres se enfrentaban a una realidad en la que el paro les afectaba de forma más intensa que a los hombres, superando a éstos en 11 puntos<sup>247</sup>. Es decir, la tasa de paro de las mujeres era del 28,4% (respecto a las mujeres consideradas activas) y la de los hombres del 17,4%. Y eso teniendo en cuenta la gran diferencia existente en la población activa de cada colectivo, muy inferior en el caso de las mujeres. Además, el 44% de las mujeres que se encontraban activamente buscando un empleo lo hacían para conseguir su primer empleo, frente al 32,4% de los hombres. Esto reflejaba, en suma, las dificultades adicionales que encontraban las mujeres a la hora de insertarse en el mercado de trabajo.

<sup>247</sup> En 1986, la diferencial en las tasas de paro de mujeres y hombres alcanzaba los 8,2 puntos, ya que la tasa de paro de las mujeres suponía el 31,3% de las mujeres activas y la de los hombres el 23,1% (Padrón Municipal, 1986, EUSTAT, tomado de Informe sobre la situación de la mujer Bilbaína 1994. Ayuntamiento de Bilbao).

Una década después nos encontramos con tasas de paros inferiores, aunque todavía superan los dos dígitos en el caso de las mujeres. Así, en 2003, el 12% de las mujeres activas se encuentran desempleadas seguidas de cerca por la de los hombres que ascendía al 9,9%. En números absolutos, los hombres superan a las mujeres en esta situación (52% del total de personas desempleadas son hombres) dada sus mayor tasas de actividad. (79,1% en el de los hombres frente al 56,6% en el caso de las mujeres). Teniendo en cuenta los datos del desempleo registrado en 2005, el 56% del total son mujeres y el 44% hombres, a pesar de las diferencias en las tasas de actividad. Es decir, las mujeres siguen estando situadas de forma diferente respecto a las actividades productiva y reproductiva en comparación con los hombres.

A lo largo de toda la década, ha sido una característica común del desempleo que éste afecte especialmente a las jóvenes, ya que en 1991 las mujeres menores de 30 años suponían el 60% de las desempleadas y si ampliamos el tramo de edad a las menores de 40 años, éstas concentraban el 84% del desempleo femenino. Este fenómeno se ha mantenido y en el 2003 los porcentajes son muy similares. En el caso de los hombres, los menores de 30 años concentran el 54% de los parados y si incluimos los de 30-40 años, alcanzan el 71% de los parados, existiendo un porcentaje de hombres de mayor edad en situación de desempleo como consecuencia de la crisis vivida por las actividades industriales a lo largo de los 80 y los 90. (CMT, 2003)

Finalmente, si tenemos en cuenta la percepción que las mujeres bilbaínas tenían sobre el trabajo doméstico y el remunerado a principios de los 90<sup>248</sup>, éstas consideran la importancia del trabajo extra-doméstico exclusivamente desde la perspectiva de la independencia económica, subrayando las importantes diferencias que experimentan las mujeres y los hombres en el mundo laboral y doméstico. La desigualdad se vive tanto en la fase de acceso al empleo (mayores dificultades para encontrarlo y para lograr estabilidad en el mismo, dadas las carencias de formación específica, la necesidad de reciclaje, la falta de adaptación a las nuevas tecnologías), lo cual las coloca en una situación de clara desventaja, así como una vez empleadas (dificultades

---

<sup>248</sup> *Informe sobre la situación de la mujer Bilbaína 1994*. Ayuntamiento de Bilbao: incluye las aportaciones de mujeres fruto de reuniones de grupo y las opiniones de 18 asociaciones de mujeres.

de promoción, existencia de puestos de trabajo exclusivos para los hombres, actitudes discriminatorias de una parte del empresariado -el embarazo y la maternidad vistas como obstáculo para el rendimiento y productividad de las mujeres,..-, y la responsabilidad principal en las tareas de cuidados y domésticas, que algunos hombres comienzan a compartir pero sin corresponsabilizarse). Además, aunque el aumento de la participación de las mujeres en el mercado laboral se valora como algo positivo, se considera un proceso muy lento.

### Cuidado de la infancia

Un factor que condiciona la participación de las mujeres en el empleo remunerado es su nivel de responsabilidad y trabajo en la esfera reproductiva, y la carencia de servicios suficientes de cuidado de la infancia y otras personas dependientes. En el caso de la infancia, un indicador significativo es el número de escuelas infantiles y su nivel de cobertura, servicio ampliamente deficitario respecto a la demanda en nuestro caso, tal como refleja la tabla siguiente 8.11.

Tabla 8.11. Número de escuelas infantiles y cobertura en el Gran Bilbao y en Bizkaia 1999

	<b>Gran Bilbao</b>	<b>Bizkaia</b>
Demanda potencial	735	14.586
Plazas	303	6.065
Cobertura	41.2	41.6

Fuente: Emakunde/ Informe sobre Servicios Socio-comunitarios y Familias.

Aunque sólo disponemos de los datos de 1999, observamos con claridad el escaso nivel de cobertura de las escuelas infantiles respecto a la demanda potencia, que no llega a abarcar la mitad de la misma. En la actualidad, a pesar de ser más notoria la influencia de esta carencia en la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo todavía se está utilizando en gran medida el colchón familiar (las abuelas y abuelos), y un gran número de escuelas infantiles siguen siendo privadas.

### Violencia contra las mujeres

Entre otras variables sociales, un factor que afecta profundamente la situación de las mujeres es el nivel de violencia que sufren de manos de sus parejas o ex parejas, lo cual condiciona su sensación de seguridad y vulnerabilidad.

**Tabla 8.12. Denuncias por malos tratos efectuadas ante la Ertzaintza y la Policía Municipal (2000-01)**

	2000	2001
Denuncias ante la Ertzaintza	96	105
Denuncias ante la Policía Municipal	98	124
Total Denuncias	194	229

Fuente: Estudio de Martínez et. al (2002) a partir de datos facilitados por el Servicio de la Mujer del Ayto de Bilbao

Somos conscientes de que las denuncias por malos tratos son la punta de iceberg de un fenómeno que afecta a un número de mujeres muy superior al que da el paso de denunciar a su agresor. Si tomamos los datos del estudio realizado por Alberdi y Matas (2002:137), el 11% de las mujeres de la CAPV se encontraban en una situación objetiva de violencia<sup>249</sup> en 1999, es decir, 99.875 mujeres. Si tenemos en cuenta que el 17,12% de las mujeres de la CAPV viven en Bilbao, se podría estimar que 17.098 mujeres pueden encontrarse en situación objetiva de violencia machista en la Villa, lo cual exigiría muchos más medios económicos, materiales y esfuerzo colectivo para hacer frente a este grave problema social.

### **Pobreza**

La pobreza y el riesgo de exclusión social también afectan más a las mujeres que a los hombres. Como muestra de esta situación recogemos los datos del Área de Acción Social del Ayuntamiento de Bilbao relativos a las solicitudes concedidas de Renta Básica. De las ayudas distribuidas, prácticamente el 70% de las mismas tienen como titular a una mujer, frente al 30% en las que el titular es un hombre (*Memoria del Área de Acción Social*, 2004). Estas ayudas alcanzan al 4,7% de la población bilbaína. En el caso de las ayudas de emergencia social las mujeres también duplican a los hombres,

Si además tenemos en cuenta que las mujeres viven más años que los hombres, como hemos observado en el apartado relativo a la demografía, y añadimos su escasa participación en el mercado laboral durante las primeras décadas del franquismo, sus derechos económicos relativos a una pensión son derivados de su situación civil.

<sup>249</sup> Realizan estas estimaciones a partir de la encuesta *La violencia contra las mujeres*, Instituto de la Mujer, 2000 y las cifras de población del Padrón Continuo del INE.

Además, solamente cobran una parte de la pensión de su marido, cuando éste fallece, quedándose en muchos casos en situaciones lindando la pobreza.

### **Representación política en el Ayuntamiento de Bilbao**

Con objeto de dar una visión somera de la participación de mujeres en el Ayuntamiento de Bilbao, reflejamos a continuación la evolución en el número de concejalas elegidas en representación de cada uno de los partidos y coaliciones que se han presentado a las elecciones desde 1979, comienzo de las elecciones municipales después de la dictadura. No contamos, sin embargo, con los datos relativos a los cargos que han detentado las concejalas a lo largo de estas legislaturas (presidencia de Comisiones, las áreas en las que han sido concejalas,..). No obstante, los datos recogidos en la tabla 8.13 nos parecen suficientemente representativos de la situación y su evolución.

**Tabla 8.13. Número de Concejalías tras las elecciones municipales 1983-2003  
(Mujeres concejalas //Total personas concejalas)**

Partidos/ coaliciones	1979	1983	1987	1991	1995	1999	2003
EAJ-PNV	1//13	0//11	1//9	2//11	9//1	2//9***	3//13
PSOE-PSOE	0//4	2//9	0//7	0//6	1//4*	2//5	2//5
AP-PDP-UL (PP)	0//5**	0//4	0//2	1//4	3//7	3//8	3//8
HB/EH	0//6	1//3	0//5	1//4	0//2	4//1	****
EE-IPS	0//1	0//2	0//3	1//2		-	
EA			1//3	1//2		-	
EB-IU					1//2	1//1	2//3
ICV-Gorordo					1//5	0//2	
TOTAL CONCEJALAS/TOTAL	1/29^	3/29	2/29	6/29	7/29	9/29	10/29
% SOBRE TOTAL CONCEJALIAS	3,44	10,34	6,9	20,7	24	31^^	34,5

Fuente: Memorias del Ayuntamiento de Bilbao (varios años) y Bilbao en Cifras, 2005.

^En la primera legislatura, debido a los cambios producidos por las renuncias presentadas, dos mujeres más accedieron al cargo de concejalas, terminando la misma con 3/29, es decir, el 10,34% del total, tal como empezó la segunda legislatura.

\*A partir de 1995 PSOE se presenta en coalición con EE, y forman PSE-EE/PSOE

\*\* En 1979 se presentó UCD, no AP, ya que no existía.

\*\*\*A partir de las elecciones de 1999, EA se presenta en coalición con EAJ-PNV.

\*\*\*\*En las elecciones del 2003 HB/EH se encuentra ilegalizada y la candidatura alternativa que se presenta no es aceptada por la judicatura.

^^Al final de la legislatura había dos mujeres más concejalas, por los cambios habidos en Bilboko Sozialista Abertzaleak (EH) y en ICV/EHU, subiendo el porcentaje al 38% del total.

En la tabla 8.13 anterior observamos una presencia creciente de concejalas en el conjunto de representación municipal, aunque en un principio con altibajos. Así comprobamos cómo a lo largo del tiempo se ha multiplicado por 10 el porcentaje de participación inicial del 3,4%, hasta llegar en las elecciones de 2003 al 34,5%, es decir, ha superado ligeramente el tercio de las concejalías. En la actualidad, con la Ley de Igualdad de febrero de 2005 vigente en la CAPV, y su requisito de listas paritarias, suponemos que este porcentaje aumentará en las próximas elecciones municipales de la primavera del 2007.

En resumen, podemos detectar claras disparidades en la situación que viven las mujeres y los hombres en Bilbao, incluso recogiendo solamente una sucinta muestra de datos significativos de sus condiciones de vida y de trabajo, y sin adentrarnos en la participación social, cultural y deportiva, ámbitos en los que también se detectan claras diferencias. No obstante, observamos también cambios positivos, fruto del esfuerzo realizado por las mujeres bilbaínas para ir ocupando espacios en los que antes se las consideraba intrusas, aunque, en algunas ocasiones, con un elevado coste personal.

### **8.3. LA POLITICA DE IGUALDAD DE GÉNERO EN EL AYUNTAMIENTO DE BILBAO**

El Servicio Municipal de la Mujer en el Ayuntamiento de Bilbao se constituyó en 1988, el mismo año en que se creó Emakunde (Instituto Vasco de la Mujer). Sin embargo, no será hasta 1997 cuando se apruebe el *Primer Plan de Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres de Bilbao (1997-2001)*, tras varios intentos fallidos. Tal como se recoge en su presentación, este I Plan de Igualdad continúa la línea marcada por Emakunde en su I y II Plan de Acción Positiva para las Mujeres de la CAPV.

Paso previo a la elaboración del Primer Plan, se adjudicó a la empresa CPS la redacción de un informe “que recogiera de manera detallada y exhaustiva la concreta realidad de las bilbaínas en los diversos aspectos en los que su vida se desenvuelve” (Bilboko Udala, 1994:1). Una vez elaborado el informe, presentado como *Estudio Integral de la Situación de la Mujer en Bilbao* (algunos de cuyos indicadores se han recogido en el apartado anterior de este capítulo), el Servicio de la Mujer consultó sus

resultados para desarrollar el Plan de Igualdad. El Plan fue redactado por una consultora implicada en la política de igualdad de género, Murgibe SL, y posteriormente contrastado con el Servicio de la Mujer, que lo aceptó como suyo.

El Plan menciona las competencias que le otorga al municipio la Ley 7/85 de 2 abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local. Expresamente, su art. 28 recoge que “Los Municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente” (LRBRL, 1985).

Como pilar básico del plan municipal se utiliza el concepto de “acción positiva”, entonces en boga, al considerar que configura el “instrumento de cambio de la situación de las mujeres”, existiendo la “necesidad de implicar a todos los poderes públicos en el desarrollo de tales acciones”.

Este Plan se estructuró en siete áreas de intervención, a desarrollar en cuatro años. Cada área municipal debía realizar su propio plan anual con objeto de concretar las propuestas recogidas en el Plan. El efectivo cumplimiento de las medidas incluidas en el texto requería la implicación del propio Ayuntamiento, con objeto de “cumplir y desarrollar, en la medida en que le afecten, las acciones que se prevén” en el mismo.

Los ámbitos de actuación en las que se concretaban las medidas propuestas por este primer Plan de Igualdad eran los siguientes:

0. Cambio de actitudes y mentalidades
1. Cultura y Ocio
2. Asociacionismo y participación socio-política y sindical
3. Educación
4. Formación ocupacional y empleo
5. Servicios socio-comunitarios
6. Promoción de la salud
7. Espacios Urbanos
8. Plan interno municipal

Es decir, abarcaba una amplia gama de áreas de intervención municipal, siendo evidente la necesidad de su implicación directa en la implementación de las medidas incluidas en el Plan. Sin embargo, este Plan tuvo un escaso nivel de desarrollo en el Ayuntamiento, puesto que a pesar de cubrir campos fundamentales para la mejora de las condiciones de vida de las mujeres del municipio, una vez finalizado su periodo de vigencia todavía se observaba una extensa falta de conocimiento y aplicación por parte de las áreas municipales.

Así, en la presentación del *II Plan de Igualdad entre mujeres y hombres en Bilbao 2003-2006* se manifiesta que el grado de cumplimiento del Primer Plan había sido “muy limitado”. Esa conclusión fue el resultado de un balance de las políticas de igualdad de oportunidades realizadas hasta el momento, en el que se combinaron dos tipos de fuentes metodológicas. Por una parte, la documentación facilitada por el Ayuntamiento, consistente, en su mayor parte, en memorias de actuación de las áreas municipales, y por otra, la realización de cuestionarios semi-estructurados a responsables de las distintas áreas municipales y agentes sociales preseleccionados<sup>250</sup>. Este análisis tuvo lugar a lo largo de los meses de septiembre a diciembre del 2001 (Martínez et al., 2005: 191).

Asimismo, se realizó un diagnóstico de las necesidades del municipio en relación a la Igualdad de Oportunidades (marzo-mayo del 2002), en el que se utilizaron tres herramientas. En primer lugar, el cuestionario semi-estructurado a los agentes sociales de la fase anterior, complementado con cinco entrevistas en profundidad a las asociaciones de mujeres, y encuestas a la población. A su vez, en el mismo periodo se

---

<sup>250</sup> La documentación analizada consistió en: A) Documentación del Ayuntamiento: Ordenanzas municipales reguladoras de la estructura y funciones de las áreas; Memorias de actividades de las áreas (1996-2000); Memoria de actividades del Servicio de la Mujer desde su creación (1988-2000); Documentación relacionada con la elaboración del I Plan Municipal de Igualdad; Documentación de las áreas acerca de actividades que, por su contenido o población destinataria, tengan vinculación con las mujeres, la discriminación en razón de sexo o la igualdad entre mujeres y hombres. B) Cuestionario semiestructurado enviado por correo interno a responsables de áreas, subáreas, direcciones, gabinetes, empresas y organismos municipales, obteniendo 26 respuestas y C) Cuestionario semiestructurado enviado por correo postal a agentes sociales: asociaciones de mujeres, partidos políticos, sindicatos, asociaciones diversas, colegios profesionales, obteniendo 32 respuestas.

elaboraron, partiendo de datos cuantitativos de fuentes secundarias, una serie de indicadores de género.

También se hizo un esfuerzo por conocer la valoración que hacía el personal del Ayuntamiento de Bilbao sobre la Igualdad de Oportunidades entre los sexos y sus actitudes ante la misma. Para ello, se envió una encuesta con un cuestionario estructurado a una muestra de 569 personas de las 2.065 que formaban la plantilla municipal. Se recibieron 168 respuestas, es decir, un 29,5% de la muestra prevista. Esta fase se desarrolló durante los meses de mayo-agosto del 2002.

Es de resaltar en este balance los obstáculos detectados en la implementación del I Plan, ya que su conocimiento permitió canalizar las propuestas para elaborar el II Plan. Los principales obstáculos detectados fueron los cuatro siguientes:

- El desconocimiento del Plan en general, tanto por parte de las personas del Ayuntamiento responsables de las áreas como de los agentes sociales. Se consideró así, que la inexistencia de un Consejo de Igualdad había influido en esa falta de difusión, por lo que se propuso crear un Consejo para reforzar los lazos entre la institución y los agentes sociales.
- La ausencia de formación del personal municipal en el tema de igualdad de oportunidades, lo cual generaba una falta de implicación, dada la escasa sensibilidad existente. Para paliar este problema, se planteó la contratación de personal especializado, dinamizador y asesor en la materia a las diferentes áreas. No existía todavía un/a agente de igualdad, aunque se habían comenzado los trámites para contratar a una persona para este cargo.
- La ausencia de un presupuesto específico para implementar el I Plan, una vez aprobado, había dificultado en gran medida su puesta en marcha. Llevar a cabo las medidas incluidas en el mismo suponía un coste para las áreas, al tener que variar su dinámica de trabajo sin compensación material alguna. Esto desincentivaba su puesta en práctica, ya que se consideraba un gasto extra adicional.
- Finalmente, otro obstáculo fundamental en la implementación del Plan fue la ausencia de una voluntad política clara por parte de las autoridades municipales,

que respaldara esta política pública. Asimismo, se carecía de mecanismos de control que hicieran seguimiento y evaluaran su nivel de ejecución.

Estos obstáculos no van a ser los únicos detectados por el equipo investigador de la UPV/EHU<sup>251</sup>, encargado de asesorar en la elaboración del II Plan de Igualdad. Cuando comenzaron a recopilar datos estadísticos desagregados por sexo para conocer mejor la realidad de las mujeres y hombres de Bilbao y poder contextualizar las políticas públicas en relación a las necesidades existentes, se encontraron con otros obstáculos añadidos. Carencias muy frecuentes cuando el tema no es objeto de prioridad política y, por lo tanto, se carece de mecanismos para materializar las declaraciones institucionales en hechos:

1. Inexistencia en la administración local de información sistematizada. Se constató que la variable sexo se tenía en cuenta muy esporádicamente a la hora de elaborar los datos estadísticos. E incluso cuando ésta se recogía, a veces no permitía extraer conclusiones por no estar informatizada, o porque el programa informático no permitía realizar operaciones posteriores. En definitiva, no se valoraba la importancia de contar con datos desagregados a la hora de poner en marcha o evaluar las políticas.

2. Otro obstáculo detectado fue la falta de coordinación entre las diferentes áreas, lo que reflejaba la rigidez de la estructura administrativa municipal, ya que algunas de ellas no colaboraron en absoluto. Esto está relacionado con los puntos anteriores, y con la falta de liderazgo del Servicio encargado de dinamizar la puesta en práctica del Plan de Igualdad. En este sentido, se consideró que la existencia de un órgano transversal, o la voluntad de las instancias más centrales de la administración para liderar este proceso, podrían haber hecho reaccionar a esas áreas reticentes e impulsar su participación en la puesta en marcha y ejecución del Plan.

En el año 2003, siete años después de aprobar ese I Plan de Igualdad, y una vez realizada la valoración crítica de sus escasos resultados, que debería servir para

---

<sup>251</sup>El balance del nivel de implementación de las políticas de igualdad fue realizado por el *Equipo de Estudios de Género* (formado por las profesoras Eva Martínez, Ainhoa Novo y Arantxa Elizondo) del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la UPV/EHU en colaboración con el Servicio de la Mujer del Ayuntamiento de Bilbao.

centrar las pautas de actuación futuras con objeto de superar los obstáculos existentes, el Consistorio aprobó el *II Plan Municipal para la Igualdad entre mujeres y hombres en Bilbao, 2003-06*, actualmente en vigor. En su introducción se subraya que la vocación de este Plan es desarrollar la actualización y revitalización del compromiso con la consecución de la igualdad entre los sexos, que se había manifestado 7 años antes. Este Plan va un paso más allá que el anterior al plantear que en este momento los “planes son instrumentos fundamentales para promover la igualdad, combinando acciones positivas para favorecer a las mujeres en determinadas situaciones con medidas generales para conseguir la igualdad en todos los ámbitos de la vida”. Es decir, en el momento de elaborar el II Plan las acciones positivas no son consideradas el único instrumento, como en el Plan anterior, sino necesarias en combinación de otras actuaciones. Se comienza así a destacar la importancia de la transversalidad, aceptada internacionalmente en la Conferencia de Beijing y mencionada por la mayoría de las instituciones de nuestro entorno, desde la UE a la Administración Vasca.

El II Plan pretende servir como “instrumento de coordinación para incorporar la perspectiva de género en la actividad integral del Ayuntamiento de Bilbao”, siendo conscientes de que se debe superar la barrera fundamental surgida en el Plan anterior relativa a la “falta de implicación de las distintas instancias”, ya que éstas serán consideradas fundamentales en el desarrollo de este Plan. Por ello, finalmente se plantea como “una guía abierta para un proceso de construcción e integración de una verdadera perspectiva transversal en las políticas de igualdad entre mujeres y hombres”, donde las áreas deben participar de forma coordinada, si se quiere impulsar su nivel de efectividad.

Así, el Plan de Igualdad se ha dividido en cuatro fases anuales, con una temporalidad considerada orientativa, que se recogen en el siguiente cuadro 8.1.

En la tercera y cuarta Fase se especifican las áreas de intervención con objetivos específicos:

- Empleo
- Educación, Cultura y Deporte
- Violencia contra las mujeres

- Situaciones de exclusión social
- Urbanismo, Transporte Público, Vivienda y Medio Ambiente
- Salud y sexualidad
- Cooperación al Desarrollo

Cuadro 8.1. Fases del II Plan de Igualdad 2003-2006 del Ayuntamiento de Bilbao

1. FASE	2003	Sensibilización y Concienciación	- De la ciudadanía y agentes sociales. - Especialmente de la administración local (formación).
2. FASE	2004	Transversalidad y Empoderamiento	-Empoderamiento en el ámbito de la participación social y política. -Transversalidad, por medio de la creación de estructuras específicas en la administración municipal.
3. FASE	2005	Intervención Estratégica	- Impulso de la producción y recogida de información de las actividades relacionadas con la igualdad, realizadas por otros niveles institucionales para intercambiar ideas, evitar solapamientos e impulsar programas comunes. - Puesta en práctica de medidas estratégicas y acciones positivas consideradas prioritarias por las áreas y servicios.
4. FASE	2006	Intervención Avanzada	Realización de acciones más específicas en los distintos ámbitos de actuación.

Fuente: Elaboración propia a partir del II Plan Municipal de Igualdad de Mujeres y Hombres de Bilbao 2003-06

El II Plan desglosa las fases en ámbitos de actuación y éstos a su vez en objetivos. En relación con los Presupuestos con Enfoque de Género nos encontramos con varios apartados en los que se menciona expresamente la necesidad de ir avanzando en este terreno, y que pasamos a describir. En el segundo ámbito de actuación, es decir, dentro de las acciones dirigidas a la administración municipal, en su apartado de formación del personal del Ayuntamiento y entidades dependientes, para incorporar la perspectiva de género en las diversas áreas de actuación se incluye “ofrecer formación y asesoramiento en elaboración de presupuestos en clave de género”. En este apartado se debían implicar directamente el Servicio de la Mujer (posteriormente denominada Area de la Mujer) y el Area de Recursos Humanos. Es decir, se incluye específicamente la formación del personal municipal en PEG.

El siguiente objetivo dentro del mismo ámbito persigue “asegurar el impulso y dinamización para la implantación del Plan”, para lo cual, entre las medidas prácticas incluidas, se menciona expresamente “promover la elaboración de los presupuestos de

las áreas para los años 2004 y 2005, teniendo en cuenta las medidas incluidas en el II Plan referidas a cada área”.

Con objeto de impulsar el empoderamiento de las mujeres, elemento fundamental en el proceso de avance hacia la igualdad de oportunidades y resultados, se recoge en la segunda Fase una medida muy relevante, cual es la creación de Consejo de Igualdad. Este se contempla “como foro para la representación de las asociaciones de mujeres y agentes sociales en Bilbao y canal para transmitir al Ayuntamiento sus demandas y participar en las actuaciones orientadas a la igualdad entre los sexos”. Esta estructura debe permitir la participación de los grupos de mujeres y agentes implicados en estas políticas con objeto de realizar aportaciones y fiscalizar el grado de cumplimiento de los objetivos tendentes a superar la discriminación existente.

Asimismo, en el segundo ámbito de actuación de esta II Fase se incluye, a nivel interno municipal, la “creación de una estructura interdepartamental para la puesta en práctica y supervisión de este II Plan”. Su objetivo es facilitar la coordinación de actuaciones transversales de género, y entre sus funciones destacan la canalización y seguimiento de la implementación de las medidas del Plan de Igualdad.

Junto con la creación de estructuras internas y externas, imprescindibles para normalizar y hacer seguimiento continuado de la puesta en práctica de las medidas propuestas y otras nuevas que surjan en el tiempo, es fundamental conocer en detalle la evolución de las características de la población, así como los datos municipales de forma desagregada en función del sexo. Es decir, uno de los primeros obstáculos con el que se encuentra cualquier iniciativa de transversalidad de género, y específicamente de PEG, es conocer los indicadores relativos a la actuación municipal de forma desagregada en función del sexo. Esta información se debe recoger de forma sistemática, y debe incluir los datos de la población potencialmente beneficiaria de las políticas, permitiendo combinar y cruzar las variables más relevantes que afectan a las características de la población junto al sexo, cuales son la edad, el status social, el patrimonio, los ingresos percibidos, la procedencia y ubicación espacial, entre otros. Esto permitía conocer sus necesidades de forma más completa y la calidad de vida existente realmente en los distintos segmentos poblacionales.

Para avanzar en el conocimiento de la población bilbaína, beneficiaria potencial y principal destinataria de las políticas municipales, se recogen en el Plan los siguientes tres puntos:

- Garantizar la inclusión de la variable sexo en los diferentes sistemas de recogida de información utilizados por las distintas áreas del Ayuntamiento.
- Realización de estudios orientados a establecer el diagnóstico de necesidades de hombres y mujeres en los diferentes ámbitos.
- Incorporar en las evaluaciones de las actuaciones municipales el análisis de los efectos de las mismas en las mujeres y los hombres.

#### **8.4. BREVE DESCRIPCIÓN DE LAS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL PRESUPUESTO DEL AYUNTAMIENTO DE BILBAO**

El presupuesto del Ayuntamiento de Bilbao abarca tanto el presupuesto de la entidad municipal, compuesta por sus diferentes servicios y áreas municipales, como el presupuesto de sus Organismos Autónomos Municipales (OAM) y de las Sociedades Públicas Municipales (SPM), como podemos observar en el Cuadro 8.2 de la página siguiente.

Para el ejercicio 2005 el Presupuesto General Consolidado del Ayuntamiento de Bilbao se encuentra nivelado en la cifra de 447.360.162 euros. Más del 92% del mismo se destina al presupuesto de la entidad municipal y el resto se divide entre los Organismos Autónomos municipales (7,7%) y las Sociedades Mercantiles Municipales (9,9%), perteneciendo algunas entidades a ambas categorías, para lograr una mayor agilidad en sus operaciones.

En relación con los ingresos del Presupuesto Municipal<sup>252</sup>, en 2005 sus principales características son las siguientes :

- La ausencia de operaciones de crédito “con lo que se mantiene la filosofía de saneamiento financiero iniciada en el ejercicio 2000”.

---

<sup>252</sup> Información recogida en la *Memoria del Presupuesto del Ayuntamiento de Bilbao* para el ejercicio 2005.

- La inclusión de subvenciones corrientes a recibir de la Diputación Foral de Bizkaia y sus entes forales (196.007.366 euros), del Gobierno Vasco (20.508.609 euros), del Fondo Social Europeo (2.051.557 euros) y de la Administración del Estado y sus Organismos (783.000 euros).
- En cuanto a las transferencias de capital las más reseñables son las provenientes de la Unión Europea (2.073.020 €) y del Gobierno Vasco (1.197.506 €).

Cuadro 8.2. Componentes del Presupuesto General del Ayuntamiento de Bilbao y cifra general de gasto presupuestado 2005

<b>Entidad Municipal</b>	<b>Organismos Autónomos Municipales</b>	<b>Sociedades Públicas Municipales</b>
<p>SERVICIOS:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Servicios Generales:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Secretaría General</li> <li>- Asesoría Jurídica</li> <li>- Intervención General</li> <li>- Tesorería</li> <li>- Gabinete de Alcaldía</li> <li>- Gabinete de Relaciones Públicas</li> <li>- Gabinete de Prensa</li> <li>- Gabinete Técnico de Calidad</li> </ul> </li> <li>➤ Servicio de Recursos Humanos</li> <li>➤ Servicio de Relaciones Ciudadanas</li> <li>➤ Servicio de Seguridad Ciudadana y</li> <li>➤ Protección Civil</li> <li>➤ Servicio de la Mujer y Cooperación al</li> <li>➤ Desarrollo</li> <li>➤ Salud y Consumo*</li> </ul> <p>AREAS:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Intervenciones Estratégicas y Aparcamientos</li> <li>➤ Urbanismo y Medio Ambiente</li> <li>➤ Obras y Servicios</li> <li>➤ Obras y Servicios Distritos</li> <li>➤ Circulación y Transportes</li> <li>➤ Economía y Hacienda</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Viviendas Municipales de Bilbao, OAL.</li> <li>- Lan Ekintza-Bilbao, OAL.</li> <li>- Bilbao Kirolak, OAL.</li> <li>- Bilbao Musika, OAL.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Matadero de Bilbao, SA.</li> <li>- Sociedad Urbanística de Rehabilitación de Bilbao, SA (SURBISA).</li> <li>- Funicular Artxanda, SA.</li> <li>- Centro Informático Municipal de Bilbao, SA (CIMUBISA).</li> <li>- Servicios Funerarios de Bilbao, SL.</li> <li>- Lan Ekintza Bilbao, SA.</li> <li>- Bilbao Iniciativas Turísticas, SA (BIT).</li> <li>- Sociedad de Promoción y Desarrollo de Bilbao, SA (PROMOBISA).</li> <li>- Centro de Actividades Culturales Teatro Arriaga, SA.</li> <li>- Alhóndiga Centro de Ocio y Cultura, SA (en fase de constitución en 2005)</li> </ul>

➤ Empleo y promoción Económica		
➤ Educación, Juventud y Deporte		
➤ Cultura		
➤ Cultura Distritos		
➤ Acción Social		
415.380.000 euros	34.619.950 euros	44.273.926 euros.

Fuente: Elaboración propia a partir de los Presupuestos municipales de Bilbao 2005

\*Hasta constituirse en un Area, Salud y Consumo era considerada un Servicio, tal como sucedía con el actual Area de la Mujer y Cooperación al Desarrollo.

OAL: Organismo Autónomo Local

Respecto a los Organismos Autónomos Locales, los ingresos propios que financian sus presupuestos representan el 58,4%, correspondiendo el 41,6% restante a las subvenciones municipales. Viviendas Municipales de Bilbao, OAL, sin embargo, se autofinancia.

Las Sociedades Municipales generan con su actividad unos recursos que representa un 38,7% del total de sus presupuestos, correspondiendo a las aportaciones municipales el 61,3% restante.

Este escenario muestra que el ahorro bruto (Ingresos Corrientes - Gastos Corrientes) se eleva a 71,22 millones de euros. Una vez descontado el importe de las amortizaciones, el ahorro neto resultante alcanza los 56,45 millones de euros. Por lo que respecta al índice de endeudamiento municipal, en estos momentos está situado en el 4,24%.

Respecto a las partidas de gasto del presupuesto municipal del Ayuntamiento de Bilbao, en su mayor parte se destina a financiar la actividad cotidiana del Consistorio por medio de los gastos corrientes, y el resto a inversiones y transferencias de capital, como sucede en la mayoría de las administraciones públicas.

**Tabla 8.14. Clasificación económica de los presupuestos municipales de Bilbao en 2004 y 2005 y su variación.**

	2005	%	2004	%	Var 05/04
1 Gastos de personal	106.980.340	25,8	103.324.000	26,24	3,54
2 Gastos en bs corrientes y serv.	152.429.231	36,70	152.337.598	38,69	0,06
3 Gastos financieros	1.876.342	0,45	2.638.108	0,67	-28,88
4 Transferencias corrientes	57.400.223	13,82	33.586.482	8,53	70,9
<b>Operaciones corrientes</b>	<b>318.686.136</b>	<b>76,72</b>	<b>291.886.188</b>	<b>74,14</b>	<b>9,18</b>
6 Inversiones reales	69.458.571	16,72	62.237.382	15,81	11,6
7 Transferencias de capital	12.242.606	2,95	16.867.211	4,28	-27,42
8 Activos financieros	391.000	0,09	391.000	0,10	0
9 Pasivos financieros	14.601.687	3,52	22.327.469	5,67	-34,6
<b>Operaciones de capital y fin.</b>	<b>96.693.864</b>	<b>23,28</b>	<b>101.823.062</b>	<b>25,86</b>	<b>-5,04</b>
<b>GUZTIRA / TOTAL</b>	<b>415.380.000</b>	<b>100,00</b>	<b>393.709.250</b>	<b>100</b>	<b>5,5</b>

Fuente: Presentación del presupuesto 2005

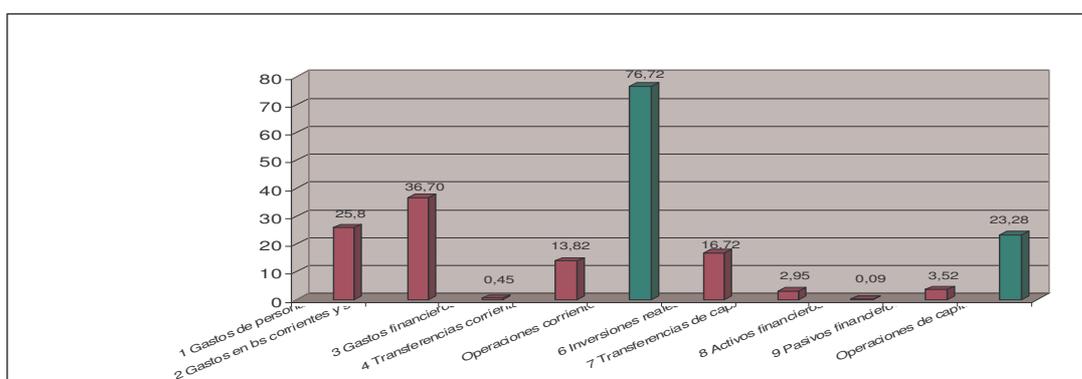
Partiendo de la clasificación económica de los presupuestos de los últimos dos años, como refleja la Tabla 8.14, observamos que las operaciones corrientes absorben tres cuartas partes de los recursos públicos municipales (76,72%): Entre los gastos corrientes, destaca el consumo corriente, es decir, el conjunto de bienes y servicios que utiliza diariamente su personal para realizar su trabajo, que supera el 38% del total del gasto, así como las retribuciones al personal, que absorben el 25% del mismo, siendo, por lo tanto, sus trabajadores y trabajadoras su principal activo. Estos gastos de funcionamiento absorben, por lo tanto, alrededor del 62% de los recursos municipales.

Entre los gastos de capital, que absorben el 20% de los recursos en 2005, destacan las inversiones que realiza el propio Ayuntamiento (16,72% del total), y las transferencias que realiza a otros organismos, en algunos casos paramunicipales o a terceros, para realizar gastos corrientes o inversiones, a los que destina una partida similar a la de la inversión directa. Por último, y a grandes rasgos, observamos una disminución de las partidas de amortización de la deuda municipal en dos puntos, que ha pasado del 5,6% del gasto en 2004 al 3,5% en 2005. En este presupuesto tienen muy poco peso los

pasivos financieros, debido principalmente a la decisión adoptada de reducir al mínimo el déficit público municipal.

En el siguiente gráfico 8.5 se observan de forma más visual los datos descritos en el párrafo anterior, relativos al ejercicio 2005. Es, pues, clara la predominancia de los gastos corrientes, especialmente de los capítulos I y II, frente al resto de partidas, aunque las inversiones y gastos financieros superan el 23% del gasto.

**Gráfico 8. 5. Presupuesto municipal del gasto por capítulos. Bilbao 2005 (%)**



Fuente: elaboración propia a partir del proyecto de presupuestos 2005

Dado el peso presupuestario de los gastos de personal en la estructura del gasto de las administraciones públicas, en los primeros análisis presupuestarios con perspectiva de género, es decir, en el caso australiano, una de las tres categorías de gasto analizadas estaba compuesta por las políticas que las administraciones llevaban a cabo para impulsar la participación de las mujeres en su estructura orgánica y para promocionar a éstas hacia cargos de mayor responsabilidad, por medio de medidas concretas (cursos, talleres,...), para lo que se llevaron a cabo análisis de la estructura jerárquica de la administración.

En el caso del Ayuntamiento de Bilbao también es conveniente observar el número de mujeres y de hombres que componen su plantilla así como la escala jerárquica en la que se encuentran. Aunque somos conscientes de que la mera presencia de mujeres en las escalas superiores de la administración no garantiza el impulso de políticas

feministas, la ausencia de mujeres y su mínima presencia sí refleja una carencia de sensibilidad hacia la importancia que tiene ir formando mujeres para que las estructuras administrativas estén compuestas tanto por mujeres como por hombres.

En cifras generales, el 32% de la plantilla municipal son mujeres y el 68% hombres, (Bilbao en Cifras, 2006: 84). Este desequilibrio está motivado por el peso de determinadas áreas, como seguridad ciudadana (policía municipal) o el equipo de bomberos, en las que los hombres son clara mayoría. Para poder realizar un análisis de la plantilla municipal, no obstante, deberíamos conocer su desagregación por áreas y categorías de forma detallada.

Como se puede observar en la siguiente tabla 8.15 relativa a las grandes categorías de gasto recogidas en la clasificación orgánica para el ejercicio 2005, siguiendo la pauta de los ejercicios anteriores, el área que concentra prácticamente un tercio del gasto es Obras y Servicios. Este gasto es tanto general como distribuido por distritos, y alcanza en su conjunto el 31,4% del gasto total municipal. Esta área abarca la ejecución y mantenimiento de infraestructuras, el gabinete de agricultura y las actividades de limpieza, montes y jardines municipales, principalmente.

**Tabla 8.15. Clasificación Orgánica del Presupuesto Municipal Bilbao 2005 (en €)**

	<b>CORRIENTE</b>	<b>%/TOTAL</b>
Servicios Generales	97.553.377	23,48
Intervenciones Estratégicas y Aparcamientos	12.242.615	2,94
Urbanismo y Medio Ambiente	15.358.200	3,69
Obras y Servicios +Distritos	130.360.315	31,38
Circulación y Transportes	27.493.643	6,61
Economía y Hacienda	38.268.996	9,21
Empleo y Promoción Económica	10.933.675	2,63
Educación, Juventud y Deporte	22.832.712	5,49
Cultura +Distritos	28.347.670	6,82
Acción Social	31.988.797	7,70
Totales	415.380.000	100,000

Fuente: presentación del presupuesto 2005.

A continuación, se encuentra el área de Servicios Generales que tiene un peso del 23,5% del presupuesto y abarca actividades de soporte de Alcaldía, y una serie de servicios y áreas descritos en la tabla 8.16 y en el gráfico 8.6 de la siguiente página.

A las dos áreas anteriores, por lo tanto, se destina la mitad del presupuesto, recibiendo el resto de actividades el 45% restante. En este segundo bloque, se encuentra Economía y Hacienda que gestiona el 9,2% del presupuesto, seguida de Acción Social, con el 7,7%, Cultura con el 6,8% y Circulación y Transporte con el 6,6%. Educación, Juventud y Deporte utilizan el 5,5% y por debajo de este porcentaje se encuentran el resto de servicios municipales (Urbanismo y Medio Ambiente con el 3,7%, Intervenciones Estratégicas y Aparcamientos, con el 2,9%, y Empleo y Promoción Económica con un 2,6%.

El apartado de Servicios Generales incluye en el 2005 el denominado Servicio de Mujer y Cooperación al Desarrollo con el 0,75% del presupuesto municipal y Salud y Consumo, con el 2,55%. Actualmente ambos han sido clasificados como áreas municipales. Entre los Servicios Generales, destaca claramente el peso del Servicio de Seguridad Ciudadana y Protección Civil con el 11,7% del presupuesto municipal, en el que se encuentra el Servicio de Policía Municipal y Bomberos pertenecientes al municipio. A distancia, le sigue el Servicio de Recursos Humanos con el 3,56% del presupuesto, y entre el resto, superan el 1% del presupuesto, el Gabinete de Alcaldía con el 1,95% y el Servicios de Relaciones Ciudadanas con el 1,05%.

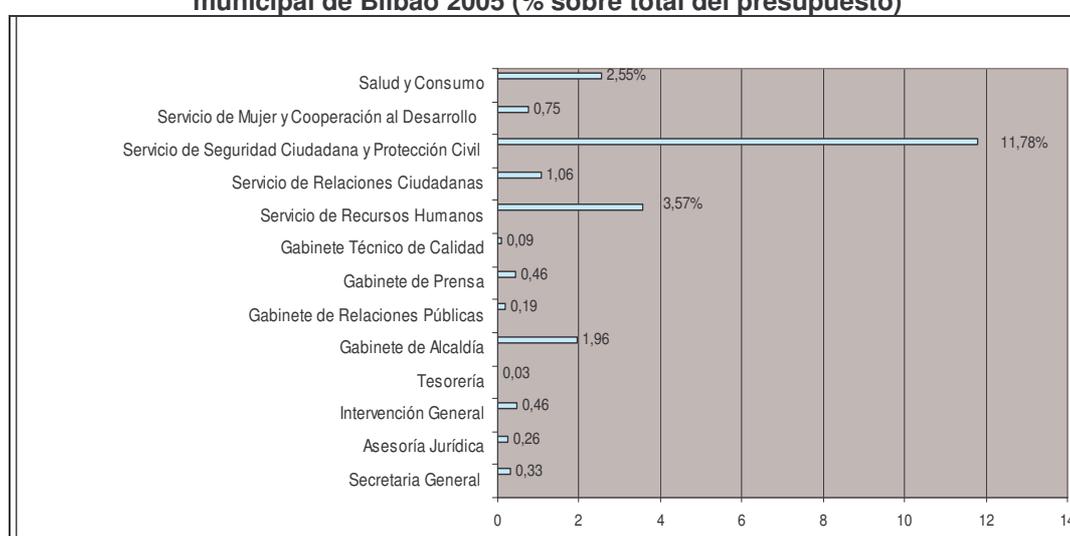
**Tabla 8.16: Servicios Generales desagregados del Ayuntamiento de Bilbao, 2005**

<b>SERVICIOS GENERALES</b>	<b>97.553.377</b>	<b>23,48%</b>
Secretaría General	1.369.924	<b>0,33</b>
Asesoría Jurídica	1.079.001	<b>0,26</b>
Intervención General	1.905.810	<b>0,45</b>
Tesorería	140.165	<b>0,03</b>
Gabinete de Alcaldía	8.133.676	<b>1,95</b>
Gabinete de Relaciones Públicas	779.547	<b>0,18</b>
Gabinete de Prensa	1.897.728	<b>0,45</b>
Gabinete Técnico de Calidad	377.403	<b>0,09</b>

Servicio de Recursos Humanos	14.824.947	<b>3,56</b>
Servicio de Relaciones Ciudadanas	4.392.962	<b>1,05</b>
Servicio de Seguridad Ciudadana y Protección Civil	48.921.600	<b>11,77</b>
Servicio de Mujer y Cooperación al Desarrollo	3.121.756	0,75
Salud y Consumo	10.608.858	2,55

Fuente: presentación del presupuesto, 2005. Ayuntamiento de Bilbao

**Gráfico 8.6. Gastos en Servicios Generales desagregados del Presupuesto municipal de Bilbao 2005 (% sobre total del presupuesto)**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ayuntamiento de Bilbao (memoria del presupuesto 2005)

Para finalizar este apartado relativo a la descripción del presupuesto municipal del Ayuntamiento de Bilbao, consideramos de interés recoger de forma sucinta el proceso de tramitación presupuestaria seguido en la actualidad por la Corporación municipal. Esto nos permitirá conocer el método utilizado y los plazos establecidos en el procedimiento estipulado.

Las Areas municipales tienen hasta principios de septiembre para presentar sus memorias presupuestarias relativas al ejercicio siguiente y negociarlas con el Area de Economía y Hacienda. Aunque el primer plazo se suele establecer para finales de junio, existe margen hasta septiembre para presentarlas definitivamente. De todos modos, durante la primavera –mayo y junio- el Area de Economía y Hacienda suele

establecer el incremento máximo del presupuesto que pretende aceptar antes de recibir las propuestas concretas de las Áreas, con objeto de marcarles el techo de aumento en el presupuesto, y enmarcar las negociaciones presupuestarias (en 2006, para el ejercicio 2007 ha establecido el 3%).

**Cuadro 8.3. Tramitación de los Presupuestos del Ayuntamiento de Bilbao**

FECHA LIMITE	TRAMITACION
30 de septiembre	Presupuesto de los Organismos Autónomos y Sociedades Mercantiles (art. 14.3 y 14.4 de la NFPEL*)
15 de octubre	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.- Informe de Intervención</li> <li>2. - Remisión al Pleno (art. 14.4. NFPEL)</li> <li>3. Aprobación Inicial</li> <li>4. Exposición al Público (15 días, previo anuncio en el BOB)</li> <li>5. Reclamaciones de las personas interesadas.</li> <li>6. Si hubiera reclamaciones, se contaría con un mes para resolverlas</li> </ol>
31 de diciembre	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aprobación definitiva</li> <li>2. Publicación en el BOB resumido por Capítulos</li> <li>3. Copia a la Diputación Foral</li> </ol>

Fuente: Dirección de Presupuestos del Ayuntamiento de Bilbao (2005)

\*NFPEL: Norma Foral Presupuestaria de las Entidades Locales, (NF 2/1991, 21 de marzo)

BOB: Boletín Oficial de Bizkaia

Las fechas límites que se recogen en la tramitación de los presupuestos del Ayuntamiento de Bilbao para el año 2005, tal como recoge el Cuadro 8.3., incluyen, en primer lugar, el 30 de septiembre como límite para presentar el presupuesto de los Organismos Autónomos y Sociedades Mercantiles (de acuerdo con los artículos 14.3 y 14.4 de la Norma Foral Presupuestaria de las Entidades Locales (NFPEL) de la Diputación Foral de Bizkaia). En el plazo de 15 días a partir de esa fecha, es decir, para el 15 de octubre debe presentarse el Informe de Intervención y remitirse al Pleno el proyecto de presupuestos para su aprobación inicial.

A partir de esa aprobación se debe exponer al público durante 15 días, previo anuncio en el Boletín Oficial de Bizkaia (BOB), para que puedan presentar reclamaciones "las

personas interesadas”. En caso de presentarse esas reclamaciones, el equipo del gobierno local dispone de un mes para resolverlas.

Finalmente, la fecha límite para la aprobación definitiva del Proyecto de Presupuestos municipal es el 31 de diciembre, tras lo cual se publicará en el BOB, resumido por Capítulos, es decir, siguiendo la clasificación económica, y remitiéndose una copia a la Diputación Foral de Bizkaia.

En el apartado relativo a las reclamaciones, se parte de que podrán ser realizadas por las personas interesadas. El concepto de “persona interesada” hace relación, tanto a las habitantes del municipio de Bilbao, como a las que resulten directamente afectadas, aunque no residan en la Villa, así como los Colegios Oficiales, Cámaras Oficiales, Sindicatos, Asociaciones y demás entidades legalmente constituidas para velar por los intereses profesionales, económicos o vecinales, cuando actúen en defensa de las que les son propios.

A la hora de realizar reclamaciones, las causas de reclamación que se recogen son:

- Por no haberse ajustado su elaboración y aprobación a los trámites establecidos en la Norma Foral.
- Por omitir el trámite necesario para el cumplimiento de obligaciones exigibles a la entidad, en virtud del precepto legal o de cualquier otro título legítimo.
- Por ser los ingresos de manifiesta insuficiencia con relación a los gastos presupuestados, o bien éstos respecto a las necesidades para las que estén previstos.

### **8.5. DESCRIPCION DE LA EXPERIENCIA PILOTO DEL AYUNTAMIENTO DE BILBAO 2005-06**

Enmarcada en la realidad socio-económica y presupuestaria descrita previamente, se ha llevado a cabo en la segunda mitad del 2005 y primera del 2006 la experiencia piloto de análisis presupuestario con enfoque de género que vamos a describir en este apartado. Para poder llevar a buen puerto esta iniciativa se ha firmado un convenio de colaboración entre el Área de la Mujer y Cooperación al Desarrollo del Ayuntamiento de Bilbao y un equipo de investigación del Departamento de Economía Aplicada I de la

UPV/EHU<sup>253</sup> en octubre 2005. El principal objetivo del convenio ha consistido en la asesoría técnica del análisis, desde la perspectiva de género, de una selección de programas de gasto ejecutados en el ejercicio 2004 (siempre que las circunstancias lo han permitido – en caso contrario de otro año) por las áreas y empresas municipales participantes en esta iniciativa.

El objetivo del análisis ha consistido en avanzar en el conocimiento de las condiciones necesarias para integrar la perspectiva de género en la actividad del Consistorio, así como reflexionar sobre los requisitos que se deberían cumplir para conseguir que los presupuestos sean el reflejo de una política municipal coherente, en su conjunto, con el principio de igualdad de oportunidades y resultados entre mujeres y hombres.

El origen de esta iniciativa se sitúa en el curso de formación del personal técnico del Ayuntamiento de Bilbao organizado por su Area de la Mujer y Cooperación al Desarrollo, a lo largo de mayo 2005, que impartió la investigadora principal de este proyecto, y autora del trabajo que se presenta. Curso que resultó de alto interés, vistas las positivas evaluaciones realizadas por las personas participantes. Asimismo, un número importante de ellas demandaba más formación práctica en PEG, para lo cual una aplicación en su propio ámbito de trabajo resultaba lo más aconsejable.

Para llevar a cabo este análisis ha resultado imprescindible la participación de personal técnico de las áreas implicadas, puesto que son las personas que mejor conocen los programas analizados, siendo además parte de su formación práctica en esta materia. Esto ha permitido comenzar a integrar la perspectiva de género en el análisis presupuestario, aunque sea en un principio de forma parcial. También se ha utilizado como una forma de contribuir en el aprendizaje del análisis de los programas de gasto desde una perspectiva que permita detectar su potencial impacto diferencial en hombres y mujeres (niños y niñas). Esta nueva lente amplía el campo de visión al trabajar con un enfoque más enriquecido de la realidad en la que opera el

---

<sup>253</sup> Equipo de Investigación formado por las profesoras del Departamento de Economía Aplicada I de la Universidad del País Vasco- Euskal Herriko Unibertsitatea: M. Jose Martínez, Mertxe Larrañaga, M. Ángeles Díez y Yolanda Jubeto. Colaboradoras a las que estoy muy agradecida por su aportación.

ayuntamiento; detectando la diversidad de los colectivos beneficiarios de las políticas municipales, así como sus diferentes necesidades e intereses.

Las principales protagonistas, por tanto, de esta iniciativa, han sido las áreas y empresas municipales, y más específicamente las personas que han participado en la misma, puesto que ellas han seleccionado los programas a analizar y han elaborado, en la mayoría de los casos, los informes iniciales de evaluación de estos programas desde la perspectiva de género. Una vez seleccionados, los programas han sido contrastados con el equipo colaborador de la UPV/EHU, encargado de la asistencia técnica durante el proceso. Las cinco áreas y tres empresas municipales participantes y los programas para su análisis se recogen en la tabla 8.17.

**Tabla 8. 17. Areas y Programas participantes en la experiencia piloto de PEG Ayuntamiento de Bilbao 2005-06**

<b>AREA/EMPRESA</b>	<b>PROGRAMA</b>
<b>Area de Acción Social</b>	Ayudas de Emergencia Social (AES)
<b>Area de Educación, Juventud y Deporte</b>	Udako eskolak –Escuelas de Verano Colonias abiertas de verano
<b>Area de la Mujer y Cooperación al Desarrollo</b>	Programa de subvenciones de sensibilización y ayuda al desarrollo
<b>Area de Salud y Consumo</b>	OMIC: Oficina Municipal de Información al Consumidor
<b>Area de Urbanismo y Medio Ambiente</b>	Ayudas a comunidades para eliminación de barreras arquitectónicas e instalación de ascensores.
<b>Surbisa</b>	Creación de un nuevo espacio libre en plaza Tomás Meabe (Casco Viejo)
<b>Viviendas Municipales</b>	2 promociones de viviendas: Elorrieta y Miribilla
<b>Lan Ekintza</b>	Sensibilización y Asesoramiento inicial para la creación de empresas

Fuente: Elaboración propia

A pesar de que las Áreas que disponen de mayor peso presupuestario, como Obras y Servicios, no han participado en esta iniciativa, consideramos que las áreas participantes son representativas de las actividades básicas de la actuación municipal. Entre ellas se encuentran Acción Social, Salud y Consumo, Urbanismo y sus empresas vinculadas (Surbisa y Viviendas Municipales), la principal empresa del área de Empleo y promoción Económica (Lan Ekintza), o las subáreas de Educación y Cooperación al

Desarrollo. En conjunto, las áreas participantes gestionan el 25% del presupuesto municipal, y los programas analizados, por su parte, suponen casi el 5% del presupuesto, tal como recoge la siguiente tabla 8.18.

**Tabla 8.18. Presupuesto de los Proyectos participantes en la Experiencia Piloto de Bilbao respecto al Presupuesto Total del Area y al Presupuesto Total Municipal (€)**

Area*/Empresa, Programa y año	Pto programa	Pto Area	Pto Area/ Pto Ayto (%)	Pto programa/ Pto Area (%)	Pto Programa / Pto Ayto (%)
<b>ACCION SOCIAL</b> AES 2005	7.902.137,74	31,988.797	7,7%	24,7%	1,9%
<b>EDUCACION,</b> <b>JUVENTUD Y</b> <b>DEPORTE</b> Udako Eskolak Colonias Verano 2005	56.000 103.611= 159.611	28.743.412	5,4%	0,19% 0,35% Total: 0,55%	0,03%
<b>MUJER Y</b> <b>COOPERACION AL</b> <b>DESARROLLO</b> Subv. ONGDs 2004	920.428	2.750.463	0,69%	33,46%	0,23%
<b>SALUD Y</b> <b>CONSUMO</b> OMIC 2005	409.619	13.807.945	2,7%	2,96%	0,09%
<b>URBANISMO Y M.A.</b> Ayudas 2004: barreras arquitectónicas / ascensores	600.000	32,423.858	6,38%	1,85%	0,15%
<b>VVMM</b> <b>URBANISMO Y M.A.</b> Miribilla 2004	11.044.049 4.419.014	32,423.858 OALVVMM: 14.639.900	= 3,7%**	28,84% 30,18%	2,8% 1,12%**
Elorrieta 2005	2.134.590	VVMMScom 8.497.200	2,04%**	25,12%	0,51%**
<b>SURBISA</b> <b>URBANISMO Y M.A.</b> Año 2002 Año 2003	6000.000 250.000 350.000	32,423.858 1.493.214 2.525.897	=	15% media anual (23,7% Pto Surbisa 2003)	0,15%
<b>LAN EKINTZA</b> <b>EMPLEO Y</b> <b>PROMOCION</b> <b>ECONOMICA</b> Proy. Autoempleo 2004	428.459,2***	14.655.283	2,6%	2,9%	0,1%
<b>TOTAL</b>	<b>22.063.692,2</b>		<b>25,48%</b>		<b>4,28%</b>

Fuente: Elaboración propia del equipo de investigación del Convenio de Colaboración Ayuntamiento de Bilbao-UPV-EHU, 2005-06.

\*Si el programa corresponde a una subárea, ésta se ha marcado en negrita.

\*\*No hemos sumado estos porcentajes, por no haber tomado como referencia el presupuesto consolidado, sino el presupuesto municipal.

\*\*\*Para Lan Ekintza no se ha calculado el % sobre la parte que colabora el ayuntamiento sino sobre el total del presupuesto de Lan Ekintza con independencia de la procedencia del presupuesto (porque en realidad no podemos distinguir el destino de la parte correspondiente sólo al ayuntamiento)

Para la selección de los programas se ha dado prioridad a los tres elementos siguientes. Debían ser programas que contaran con un presupuesto propio, que hubieran sido ejecutados previamente para poder conocer el colectivo beneficiario y que tuvieran una incidencia directa sobre la población de Bilbao o algún colectivo definido dentro de ésta. Además, se valoraba como un elemento favorable que el programa fuera relevante dentro de la actividad habitual realizada por el área, a nivel cuantitativo o cualitativo. Finalmente, se solicitó a las Áreas/Empresas participantes que asignaran a dos personas la realización de esta tarea y que la misma fuera incluida dentro de sus actividades, para que no les supusiera una carga extra en su trabajo, lo cual podría repercutir negativamente en el proceso y resultados obtenidos (Para ver el listado de personas participantes, ver Anexo I).

Aunque inicialmente se propuso que los programas elegidos hicieran referencia al presupuesto del 2004, con objeto de poder contextualizarlos todos dentro de un único ejercicio presupuestario, finalmente resultó imposible. En algunos casos, los programas tenían una ejecución plurianual, como en Viviendas Municipales y Surbisa y, en otros, sólo existían datos desagregados a partir del 2005, por lo que en esas áreas se tomaron los datos relativos a este ejercicio (Educación, Salud y Consumo). No obstante, esto no ha supuesto un obstáculo en el análisis, puesto que han sido ejercicios presupuestarios pertenecientes a una única legislatura, y los cambios habidos en estos años consecutivos han sido mínimos. En la tabla 8.19 recogemos el presupuesto municipal en el que se han enmarcado los programas, así como el incremento medio nominal en los dos últimos años respecto al del 2004. Si incluyéramos el incremento de la inflación de los últimos dos ejercicios comprobaríamos que el aumento en términos reales ha sido muy inferior al nominal, ya que los precios han aumentado de media más de un 3%.

**8.19 Presupuesto municipal del Ayuntamiento de Bilbao  
2004-2006 (euros e índice de incrementos nominales)**

<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
393.709.250€	415.380.000€	442.440.000€
100	105,5	112,37

Fuente: elaboración propia

Como se puede observar en la anterior tabla 8.17, existe una amplia variedad de programas, lo que ha enriquecido el análisis realizado. A continuación, vamos a resumir, de forma breve, el contenido de los programas elegidos y los resultados iniciales de la experiencia, haciendo especial hincapié en los resultados cuantitativos, así como algunos comentarios realizados por el equipo investigador con objeto de ayudar en la profundización del análisis realizado. Para conocer con más detalle las lecciones aprendidas y otras propuestas realizadas por las personas participantes en las experiencias se debe acudir al anexo del *Informe Inicial Conjunto de la Experiencia Piloto de PEG Bilbao, 2005*, en el que se han incluido los informes completos (se publicará próximamente en la página web del Ayuntamiento de Bilbao – [www.bilbao.net](http://www.bilbao.net)).

En los informes, antes de centrarse en los programas seleccionados, se ha incluido un apartado relativo al personal que trabaja en las áreas y empresas implicadas. En algunos casos, las mujeres son clara mayoría. Así, por ejemplo, en Lan Ekintza la presencia de las mujeres se eleva al 71%, en la Oficina Municipal de Información al Consumidor (OMIC) las mujeres constituyen el 83% del personal, en el área de Educación Juventud y Deporte el 85%, en el área de la Mujer y Cooperación al Desarrollo este porcentaje se eleva al 94% y en el área de Acción Social al 97%. En dos casos, Viviendas Municipales (con un 49% de mujeres) y Surbisa (50% de mujeres) el peso de las mujeres y de los hombres entre el personal es muy similar, y el área de Urbanismo y Medio Ambiente es la única donde las mujeres son clara minoría, pues constituyen el 38% del personal. De todos modos, hay que resaltar que en algunos casos los datos son del área en su totalidad, mientras que en otros son de un subárea o servicios concreto y, por lo tanto, se trata de un número de personas muy distinto en términos absolutos. Así, por ejemplo, cuando hablamos de que el 83% del

personal de la OMIC es femenino, hablamos de 5 mujeres, mientras que detrás del 62% de hombres del área de Urbanismo y Medio Ambiente se encuentran 86 hombres.

A veces sí se ha observado una cierta segregación horizontal en el empleo. Así sucede, por ejemplo, en el área de Salud y Consumo, donde mientras algunos servicios como el estudiado en este proyecto (OMIC) están claramente feminizados, otros, como el de Salud Pública, son claramente masculinos. También puede hablarse de segregación vertical, en el sentido de que en algunas categorías como la de personal administrativo, prácticamente el 100% son mujeres, mientras que la presencia de mujeres disminuye en escalafones superiores (ver, por ejemplo, Viviendas Municipales).

#### AREA DE ACCIÓN SOCIAL:

Programa elegido: AYUDAS DE EMERGENCIA SOCIAL (AES):

Las Ayudas de Emergencia Social (AES) son prestaciones no periódicas, de naturaleza económica y subvencional, destinadas a personas cuyos recursos resultan insuficientes para hacer frente a los gastos específicos, de carácter ordinario o extraordinario, necesarios para prevenir, evitar o paliar situación de marginación social (art. 28 y ss. de la ley 12/1998 de 22 mayo contra la exclusión social).

Resultados iniciales del análisis: El programa de AES es muy significativo cuantitativamente dentro del Area de Acción Social, puesto que absorbe el 25% de su presupuesto. Su financiación proviene del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social de Gobierno Vasco.

En 2005 se han atendido 6.484 peticiones de AES, asignándose una cantidad media por expediente de 1.218,71€ (en total 7.902.137,74€). Sin embargo, como el Area no dispone de las cantidades concedidas desagregadas por sexo, ha realizado un cálculo aproximado partiendo de los datos con los que cuentan, es decir, el importe global asignado y el número de solicitantes mujeres y hombres. Al suponer las mujeres el 68,46% de las personas solicitantes y los hombres el 30,54% se han aplicado estos mismos porcentajes para aproximarse al reparto de las cantidades por sexo, tal como se recoge en la tabla 8.20.

**Tabla 8.20: Distribución aproximada de ayudas AES (Bilbao, 2005)  
desagregadas por sexo de las personas solicitantes**

	<b>Mujeres</b>	<b>Hombres</b>	<b>Total gasto</b>
Solicitantes	4.725	2.077	6.802
% solicitantes	69,46%	30,54%	100%
Cantidades asignadas	5.488.798,04€	2.413.339,7€	7.902.137, 74€

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Acción Social incluidos en el Anexo Informe "Presupuestos con Enfoque de género en el Ayuntamiento de Bilbao 2005-06"

Comentario: El mayor número de mujeres solicitantes refleja que son éstas las que carecen de recursos suficientes para hacer frente a los gastos necesarios que sufragan estas ayudas, es decir, que la feminización de la pobreza también se produce en Bilbao, tal como resumíamos previamente. Sin embargo, debido a los problemas argumentados por el área -problemas informáticos, de infraestructura y escasez de personal en la plantilla- ha resultado imposible hacer un análisis más minucioso de este colectivo, para lo cual hubiera sido conveniente incluir otros programas relacionados y pertenecientes también al Área cuya importancia en las condiciones de vida de las personas con menos recursos o con problemas de dependencia es notoria (gestión de la Renta Básica y programa de Ayuda domiciliaria, por ejemplo).

En este sentido, y respecto al programa AES también observamos que la carencia de datos desagregados imposibilita conocer de forma certera cuál ha sido el importe realmente asignado a las peticiones realizadas por las mujeres y por los hombres. Esto nos hubiera permitido profundizar en el conocimiento de las necesidades cuya cobertura solicita cada sexo por medio de estas ayudas, trabajo por lo tanto pendiente. No obstante, en el informe se recogen una serie de cambios que se están introduciendo en el Área que esperamos permitan realizar en un futuro próximo estos análisis de forma desagregada y continuada, para conocer el colectivo de Bilbao más necesitado de recursos. Colectivo que, por cierto, no ha disminuido en los últimos años a pesar del incremento de la riqueza generada, y cuyas características específicas es necesario conocer para poder llegar a las raíces de su marginalidad y poner en práctica medidas que les permitan salir de las situaciones de riesgo de exclusión social de una forma permanente.

## AREA DE EDUCACIÓN, JUVENTUD Y DEPORTE: 2 PROGRAMAS

### 1. Programa elegido: UDAKO ESKOLAK

Programa adscrito al subárea de educación:

Este programa comenzó a desarrollarse en 1999 y se orienta al último ciclo de educación primaria y a estudiantes de Educación Secundaria Obligatoria (ESO). Se desarrolla durante julio y agosto en varios colegios públicos de Bilbao. Su objetivo es ofrecer apoyo educativo a aquellos alumnos y alumnas, tanto de la enseñanza pública como privada, con dificultades a lo largo del curso para que desarrollen sus habilidades.

Resultados iniciales: Este programa representa el 0,24% del presupuesto del Subárea de Educación y Juventud, y el 0,19% si tomamos en consideración el Area en su conjunto (incluyendo Deporte). En la edición analizada, la del 2005, la prestación del servicio ha sido realizada por la Asociación *Gugaz Aurrera*, (contratación administrativa), en cuatro Centros Escolares. El alumnado ha sido distribuido en 16 grupos. Han participado 161 escolares, de los cuales 109 fueron chicos y 52 chicas, es decir, éstas suponen un tercio del total. El 64% pertenece a centros públicos y existe una gran diferencia en la procedencia por distritos del alumnado, y en el origen de las familias a las que pertenecen, ya que un 41% es inmigrante. Además, un tercio del alumnado es atendido por servicios psicológicos o psiquiátricos, en porcentajes prácticamente idénticos entre los chicos y las chicas. En la memoria realizada por la Asociación contratada para ofrecer el servicio se recogen una serie de indicadores de alto interés para conocer las características sociales y económicas de las familias de procedencia del alumnado.

Comentario: A pesar de que los datos no se han analizado desde la perspectiva de género, se considera muy positivo que en la memoria del programa se haya recogido toda la información estadística desagregada por sexo. Esto permite conocer con más detalle las principales características y situación actual de la juventud participante en el mismo (zona de residencia, centro de estudios de origen, módulo educativo, origen de las familias, atención psicológica, intervención social,..). Asimismo, permite hacer un

seguimiento del programa y percibir similitudes y diferencias entre chicos y chicas. Sería conveniente profundizar en el conocimiento de las familias que participan, para desvelar, entre otros temas, sus niveles medios de renta, la situación respecto al mercado de trabajo de padres y madres y el número de hijos e hijas de las familias. También sería interesante conocer las razones de la mayor participación de chicos en estos cursos de recuperación, haciendo especial hincapié en los motivos que les lleva a las chicas y a sus familias a no utilizar en la misma medida este servicio de apoyo que les ofrece el Area de Educación municipal, puesto que los colectivos de chicos y chicas potenciales usuarios/as de este servicio son muy similares.

## 2. Programa elegido: COLONIAS ABIERTAS DE VERANO

Programa adscrito al subárea de Juventud y Deporte:

Este programa “tiene como objetivo ofrecer a las niñas y niños bilbaínos una alternativa lúdica para sus vacaciones de verano dentro del municipio” (pliego de condiciones de su oferta). Ofrece este servicio a niñas/niños con una edad comprendida entre 6-12 años, y la participación máxima es de 950 escolares. Se realiza en cuatro Colegios Públicos de la Villa.

Resultados iniciales: Este programa ha representado en términos netos (una vez descontadas las cuotas desembolsadas por las familias para cofinanciarlo) el 0,45% del presupuesto de Educación y Juventud, y el 0,35% si tomamos el conjunto del área. En el verano del 2005 ha habido 945 participantes, de los cuales 416 (44,02%) han sido niñas y 529 (55,98%) niños. La aceptación se realiza por orden de llegada de las solicitudes, sin tener en cuenta otras circunstancias familiares o sociales. Estos datos también aparecen recogidos en la memoria de actividad por Distritos y a su vez por sexo.

Comentario: Ha sido recientemente, a partir del 2005, cuando se ha comenzado a solicitar a las empresas adjudicatarias de este servicio que incluyan en su memoria los datos desagregados por sexo, por lo que no se ha realizado ningún análisis hasta la fecha desagregado por sexo. También sería interesante conocer las necesidades existentes en Bilbao de este tipo de actividades, así como la oferta global que existe

tanto por parte de las administraciones públicas como de las Cajas de Ahorro u otras entidades que ofrecen actividades lúdicas para la infancia durante el verano. Todas estas actividades indirectamente ayudan a madres y padres a seguir con sus jornadas laborales sin verse obligados a turnar sus vacaciones para ocuparse durante todo el día de sus hijos e hijas o recurrir al apoyo familiar, dada la diferencia existente entre los horarios laborales y escolares. Aquí nos encontramos con un programa diseñado para ocupar a la infancia, dados esos problemas de horarios. Esta problemática se debería tratar de modo integral, y adecuar la oferta a la demanda potencial y no sólo a los recursos disponibles para el programa.

#### AREA DE LA MUJER Y COOPERACIÓN AL DESARROLLO

Programa elegido: SUBVENCIONES DE SENSIBILIZACIÓN Y AYUDA AL DESARROLLO

Desde 1995 el Ayuntamiento de Bilbao destina una partida presupuestaria para la Cooperación al Desarrollo. A partir de 2001, se acuerda destinar el 70% de este presupuesto a la subvención de proyectos de cooperación en países empobrecidos a través de ONGD. Esta ha sido la partida objeto de este análisis, altamente significativa de la actividad global de este subárea.

Estas subvenciones a las ONGDs persiguen dos objetivos. Por una parte, contribuir a la realización de programas y proyectos de cooperación al desarrollo en los países del Sur y, por la otra, fomentar cauces de comunicación y colaboración entre el Ayuntamiento y las ONGD que realizan un trabajo continuado en el ámbito local de la cooperación, sensibilización y solidaridad.

Resultados iniciales: En 2004 se financiaron 29 proyectos de 24 ONGDs diferentes a los que se destinaron 920.428 euros. Estas ayudas se dirigieron principalmente a Sudamérica (33,4%), Centroamérica (28,6%) y África Subsahariana (21,2%). Respecto a los sectores de actividad, el 34% se destinó a formación, el 27% a pequeñas infraestructuras, el 15% a sectores productivos, el 13% a proyectos sanitarios y el 10% a la población refugiada.

El 19% de estas subvenciones de cooperación se dirigieron a proyectos específicamente destinados a mujeres, que han sido los que el Área ha analizado en detalle. En el resto de proyectos se han observado amplias diferencias en el nivel de análisis incluido en sus memorias de actividades en relación a su impacto de género, en función de las características de las ONGDs destinatarias de las ayudas. Únicamente las ONGD grandes o con cierta infraestructura y concienciación sobre el tema incluyen estudios relativos al impacto de género de sus programas. Las ONGDs pequeñas y medianas realizan estudios del impacto de género de forma generalista. Además, en 2004, a la hora de conceder subvenciones se valoraba la inclusión de la perspectiva de género (el criterio relacionado con las políticas de género puntuaba un 10%), aunque no se exigía. Esto está cambiando en la actualidad a partir de la ley de Igualdad del Gobierno Vasco.

Desde el área se considera que las ONGD están trabajando en este campo de forma activa en la mayor parte de los casos, muchas veces impulsadas por las contrapartes del Sur con las que trabajan, las cuales, mayoritariamente Latinoamericanas, están más avanzadas tanto en los aspectos filosóficos e intelectuales relativos a la igualdad de género, como en la incorporación e institucionalización de esta perspectiva en sus propias organizaciones. En algunos casos, sin embargo, “reflejan cierto desconocimiento de las nuevas teorías sobre el papel de las mujeres en el desarrollo y la situación de sometimiento que sufren las mujeres al tener que jugar los roles tradicionales asignados” (Informe del Área, 2006).

Comentario: Se deberían analizar con más rigor no solamente los proyectos dirigidos de forma específica a las mujeres, sino los proyectos destinados tanto a mujeres como a hombres, para observar cómo se recoge el impacto de género en programas aparentemente “neutros” al género. Este es uno de los objetivos principales de los análisis desde la perspectiva de género de los presupuestos públicos, partir de los proyectos amplios e ir analizando los impactos diferenciados.

Se está avanzando en la elaboración de un formulario con contenidos mínimos a rellenar por las ONGDs cuando realizan los informes de seguimiento y finales de los

proyectos, lo que les va a permitir recopilar los indicadores requeridos relativos al género.

En los informes finales de proyectos dirigidos a colectivos mixtos, que hemos analizado bajo petición expresa al Area, en algunas ONGDs se constata que son conscientes de la conveniencia de recoger los datos de las personas participantes de forma desagregada por sexo. Esta práctica les provee información más precisa y les ayuda en la evaluación del proyecto. Sin embargo, en ningún informe aparece una relación de las personas que forman la ONGD o la contraparte en el lugar de destino, lo cual enriquecería el análisis de los proyectos y entidades beneficiarias desde la perspectiva de género.

Sería conveniente, asimismo, hacer un seguimiento de las percepciones de las ONGDs vascas sobre la importancia de las relaciones de género, lo cual permitiría conocer su sensibilidad, nivel de conocimiento y conciencia de la importancia de su transformación tanto en su funcionamiento interno, como en relación a los proyectos que impulsan<sup>254</sup>. Creemos que se están dando pasos, pero también que desde las Administraciones Públicas se debería incentivar el avance firme en este terreno, lo cual se está realizando a nivel de requisitos y se debiera hacer más estrechamente a nivel de formación y seguimiento de su puesta en práctica.

#### AREA DE SALUD Y CONSUMO

Programa elegido: OMIC: OFICINA MUNICIPAL DE INFORMACIÓN AL CONSUMIDOR (OMIC)

La Oficina Municipal de Información al Consumidor (OMIC) es un servicio gratuito que presta el Ayuntamiento con una doble función. Por un lado, ofrece información a las personas consumidoras sobre cómo defender sus derechos como consumidoras y usuarias en la compra de bienes y en la utilización de servicios. Por otro, realiza tareas de mediación y formación. Las quejas, denuncias y reclamaciones que recibe de consumidoras y usuarias las remite a las entidades u organismos correspondientes.

---

<sup>254</sup> En este sentido, es una referencia interesante el informe realizado por Clara Murguialday, Amaia del Rio, Estibaliz Arritua y Cristina Maoño en 2000 sobre "Perspectivas de género en las ONGD vascas", en las que se detectan ciertas carencias serias, que deben ser superadas.

Cuando realiza tareas de mediación, busca soluciones por acuerdo entre las partes e indica las direcciones y principales funciones de otros centros públicos o privados relacionados con temas de consumo. En lo relativo a las tareas de educación y formación en materias de consumo, ofrece circuitos educativos en las escuelas, para lo que contratan a una empresa.

Resultados iniciales: La OMIC absorbe el 2,96% del presupuesto del área e incluye una subvención del Gobierno Vasco de 44.000 euros para la realización de actividades formativas en materia de consumo. Respecto a las consultas registradas en el programa de *Kontsumo Net*, éstas han sido 2.305 en 2005. De ellas, un 52% han sido realizadas por hombres y un 48% por mujeres. El rango de edad más participativo es el de 35 a 50 años.

**Tabla 8.21. Forma de presentación de las consultas en la OMIC 2005**

MODALIDAD	MUJERES	HOMBRES	TOTAL
Personal	60%	64%	62%
Correo electrónico*	36%	33%	34,4%
Telefónico	2%	2%	2%
Fax	1%	1%	1%

Fuente: OMIC.

\*El % de correo electrónico es estimativo, al no solicitarse el DNI.

Respecto a las reclamaciones, el total tramitado ha sido de 1.232. La diferencia de porcentaje entre hombres y mujeres que reclaman personalmente en la OMIC es de 55% hombres y 45% mujeres.

**Tabla 8.22. Forma de presentación de las reclamaciones en la OMIC 2005  
(Números absolutos y % verticales)**

MODALIDAD	MUJERES		HOMBRES		TOTAL	
	Nº	%	N	%	N	%
Personalmente en la oficina	334	57,3	423	65,4	757	61,4
Hoja de reclamaciones	212	36,3	200	31	412	33,4
Correo ordinario	19	3,25	16	2,5	35	2,8
Correo Electrónico	12	2,05	6	0,9	18	1,4
Fax	6	1,02	1	0,15	7	0,56
Total	583	100	646	100	1232	100

Fuente: OMIC y elaboración propia de los porcentajes

Un 61% de las reclamaciones se realizan personalmente en la oficina de la OMIC y los hombres acuden más frecuentemente en persona que las mujeres. Las mujeres realizan más reclamaciones por otros medios que los hombres, como el correo electrónico o el fax, aunque éstas sean opciones claramente minoritarias en ambos casos, tal como podemos comprobar en la tabla 8.22. En opinión del Area, la diferencia de porcentajes en la presentación se puede deber a que el sector más reclamado es el de la telefonía, (47% del total de reclamaciones), y los contratos, habitualmente, están a nombre de los maridos o compañeros. Por ello, y teniendo en cuenta que en dicho sector no se facilitan Hojas de Reclamaciones, consideran que los porcentajes son realmente similares. Es decir, en algunos aspectos se detectan muchas similitudes entre la actitud de mujeres y hombres respecto a las reclamaciones, existiendo diferencias particularmente en los sectores reclamados.

Los hombres han presentado un mayor número de reclamaciones en telefonía, transporte, automóviles, servicios bancarios y de distribución de energía junto a los servicios de enseñanza. Las mujeres, por su parte, han reclamado más en servicios de tintorería, textil, calzado, venta domiciliaria y la alimentación. En el resto de sectores no se han observado diferencias entre hombres y mujeres.

Comentario: parece pertinente hacer un seguimiento de la evolución de las consultas y reclamaciones presentadas en la OMIC desagregadas por sexo, especialmente en relación a los sectores y productos reclamados. También es conveniente tener en cuenta la titularidad del producto y la persona que acude a realizar la consulta o interponer la reclamación.

#### AREA DE URBANISMO Y MEDIO AMBIENTE

##### 1. Programa elegido: AYUDAS A COMUNIDADES PARA ELIMINACIÓN DE BARRERAS ARQUITECTONICAS

Este programa está en vigor desde 1995, y se ha elegido por el interés en analizar los colectivos beneficiarios de las ayudas para la eliminación de barreras arquitectónicas e instalación de ascensores, y conocer si tiene un impacto diferenciado entre mujeres y hombres, aunque se es consciente desde el principio de la inexistencia de datos

desagregados relativos a la situación actual del número y años de antigüedad de los ascensores instalados en las comunidades de los distritos bilbaínos.

Resultados iniciales: En el acuerdo de gobierno municipal de 2003 para esta legislatura se incluyó una partida de 600.000 euros anuales para dar cobertura a este programa. En el análisis de las comunidades beneficiarias de estas ayudas en 2004, se observa que se han concedido 114 ayudas, el 72% de las cuales han tenido por objetivo ayudar a instalar ascensores y el 28% restante a la eliminación de barreras arquitectónicas. Los datos reflejan diferencias relativas a los distritos beneficiados<sup>255</sup>, dado que algunos han demandado más que otros este tipo de ayudas, tal como recoge la Tabla 8.23. Sin embargo, tras analizar la composición de las unidades convivenciales de las comunidades beneficiadas en lo relativo al sexo de las personas que habitan esas viviendas, se sigue, como era de esperar, la proporción existente entre hombres y mujeres en Bilbao y sus distritos, con alguna diferencia no significativa.

**Tabla 8.23. Ayudas concedidas por distritos en 2004 para eliminación de barreras arquitectónicas e instalación de ascensores**

DISTRITOS	% AYUDAS PARA ASCENSORES	%AYUDAS ELIMINACION BARRERAS
1. Deusto	14%	33%
2. Uribarra	18%	6%
3. Otxarkoaga-Txurdinaga	0	0
4. Begoña	14%	8%
5. Ibaiondo	4%	22%
6. Abando	16%	15%
7. Errekalde	28%	11%
8. Basurto-Zorrotza	6%	5%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos suministrados por el Area de Urbanismo y Medio Ambiente

Al no haberse realizado ningún estudio previo que refleje la situación de las viviendas de Bilbao respecto a las barreras arquitectónicas existentes y al número y años de antigüedad de los ascensores instalados en las comunidades, resulta imposible contrastar la evolución de las ayudas con la cobertura de las necesidades existentes, lo cual es una traba, puesto que desconocemos cuál es la demanda potencial y la situación relativa de los diferentes distritos de Bilbao.

<sup>255</sup> Bilbao está dividido en 8 distritos que agrupan a los anteriores barrios del municipio.

Comentario: Un análisis cualitativo de este programa nos permite constatar que la eliminación de barreras arquitectónicas y la instalación de ascensores beneficia a toda la población, pero especialmente a las personas con problemas de movilidad, a sus acompañantes, a personas ancianas, y a las que cuidan y trasladan a niños y niñas pequeños (en coches, sillas o en brazos). Si tenemos en cuenta que existen en el municipio de Bilbao más personas ancianas mujeres que hombres –y especialmente a partir de los 85 años, edad en la que se considera que se requiere más ayuda física,- y que las mujeres son las principales cuidadoras, tanto de la infancia como de la vejez, en principio, incluso sin tener en cuenta otros factores-, parece que este tipo de ayudas favorece tanto a las personas dependientes como a las acompañantes y cuidadoras de las mismas, en muchos casos mujeres.

Finalmente, al ser este programa independiente de la renta de las unidades convivenciales de las Comunidades de vecinos y vecinas, ya que se otorgan en orden de prelación de la demanda no se incluye el dato relativo a su impacto sobre los colectivos con rentas más bajas, en muchos casos mujeres. Además, este programa es complementario de otro similar del Gobierno Vasco, que sí tiene en cuenta la renta personal a la hora de conceder las ayudas a las personas –aunque también concede algunas ayudas a las Comunidades, independientemente de la renta-. No obstante, en los últimos años no ha existido una gran comunicación entre ambas Administraciones sobre esta materia.

SURBISA: Sociedad Urbanística de Rehabilitación de Bilbao, SA- Bilboko Berregokipenerako Hirigintza Elkartea. SA.

Programa elegido: CREACIÓN DE UN NUEVO ESPACIO LIBRE EN PL. TOMÁS MEABE (CASCO VIEJO DE BILBAO)

De acuerdo con la memoria de actividades de esta empresa paramunicipal “La creación de esta nueva Plaza, situada en el inicio de las calles Iturribide y Prim, ocupa el espacio libre obtenido tras el derribo de los dos edificios existentes, el antiguo Teatro Gayarre e Iturribide 1. Fue proyectada con la finalidad global de dotar de más espacios libres a este Casco Histórico consolidado por la edificación existente, esponjando el acceso a ambas calles y facilitando el contacto con las nuevas Zonas Verdes de Prim

Dolaretxe, sin olvidar la puesta en valor que con estas obras se conseguía del Museo de Pasos de Semana Santa ubicado en el edificio de interés cultural de la antigua Alhondiga de Iturribide”.

Este análisis se ha insertado dentro de la política de Surbisa relacionada con los nuevos espacios libres en el Casco Viejo Bilbaíno (barrio ya consolidado), y se ha centrado en los usos dados a la Plaza por las personas que la utilizan. En el seguimiento de estos usos, se ha realizado una comparación con una plaza emblemática de la misma zona, la Plaza Nueva, que a pesar de tener una utilización más amplia y variada que la de Tomas Meabe, ha servido para contrastar su uso por parte de la infancia, colectivo en el que se ha centrado principalmente el análisis.

Resultados iniciales: Tras el estudio de campo realizado en el que se ha comparado la utilización por parte de la infancia y de las personas cuidadoras de ambos espacios y cuyas cifras se recogen en la tabla 8.24. se concluye que ambas plazas son más utilizadas por niños que niñas (diferencia de 13 puntos porcentuales). Respecto a las personas cuidadoras de las criaturas, en ambas plazas se constata una mayor utilización de mujeres que de hombres, en un caso con una diferencia de 56 puntos y en el otro de 60 puntos porcentuales. Estos resultados reflejan la división del trabajo de cuidados existente en nuestra sociedad, en el que las mujeres son mayoría en el ejercicio de esta actividad.

**Tabla 8.24. Personas usuarias de las Plazas T. Meabe y Plaza Nueva en función del sexo y edad 2005**

	PLAZA T. MEABE		PLAZA NUEVA	
	Cantidad	%	Cantidad	%
Niñas	65	43	141	43
Niños	85	56	184	56
TOTAL	150		325	
Mujeres	81	78	160	80
Hombres	23	22	39	20
TOTAL	104		199	

Fuente: Surbisa, 2006

En el análisis también se realizan una serie de reflexiones desde el punto de vista del gasto público, de la equidad de género y del nivel de cumplimiento del programa. En resumen, se considera que se ha cumplido el objetivo propuesto y que la experiencia

ha resultado interesante por permitir un análisis normalmente ausente en este tipo de proyectos.

Comentario: El reparto de usos del espacio realizado en el proyecto de creación de un nuevo espacio libre en la Plaza Tomás Meabe, en el Casco Viejo bilbaíno, se encuentra en consonancia con algunos estudios realizados en Austria sobre la división de los espacios de esparcimiento de la infancia y juventud, urbanizados en base a la consideración de las diferentes formas de utilizar el espacio por parte de ambos colectivos y de las niñas y los niños<sup>256</sup>. Sin embargo, constatamos que se ha no se ha tenido excesivamente en cuenta el bienestar de las personas cuidadoras en la urbanización de la Plaza, según las declaraciones de las personas responsables de edificación de Surbisa (se han centrado en los usos a realizar por la infancia y juventud).

### VIVIENDAS MUNICIPALES

Programa elegido: PROMOCIONES DE VIVIENDAS:-ELORRIETA Y MIRIBILLA

El análisis se ha centrado en el análisis de las personas beneficiarias de la promoción de viviendas municipales en alquiler de Elorrieta y Miribilla. Se ha elegido esta promoción por haber sido ya adjudicada prácticamente en su totalidad.

La promoción consta de 89 casas adjudicadas en Elorrieta y 44 de Miribilla. La adjudicación es realizada por Gobierno Vasco (GV), existiendo la lista única de Etxebide, que gestiona el Departamento de Vivienda del GV. El análisis ha constado de un análisis de demanda y de oferta. Para ello, se ha solicitado al Gobierno Vasco el envío de los datos relativos a la lista inicial de solicitudes y las adjudicaciones realizadas.

Resultados iniciales: Se partía de un listado inicial de posibles personas adjudicatarias para las viviendas inscritas en este programa, compuesto por un total de 4407

---

<sup>256</sup> Ver ponencia de Elisabeth Irschick, titulada "La transversalidad de género en la planificación urbanística de Viena, presentada en la Jornada *La planificación de las ciudades sensible al género* organizada por la Diputación Foral de Bizkaia en 2004.

unidades convivenciales, de las cuales un 2,7% (119)<sup>257</sup> han sido finalmente adjudicatarias de vivienda mediante sorteo. A partir de este dato general, el análisis se ha centrado en tres grupos que se considera poseen una mayor capacidad discriminante desde el punto de vista del género. En primer lugar, las personas solicitantes de unidades convivenciales de un solo miembro, con especial mención a los menores de 35 años. En segundo, las familias monoparentales y monomarentales. Y en tercero, las personas que forman parte del conjunto de unidades convivenciales solicitantes, desagregadas por sexo.

**Tabla 8.25. Relación de personas solicitantes y adjudicatarias de viviendas en alquiler en Elorrieta y Miribilla promovida por el Ayuntamiento de Bilbao 2005 por colectivos**

		MUJERES	HOMBRES
Solicitantes de UC de 1 miembro:	2.626 (59,6%)	1.253 (47,7%)	1.373 (52,3%)
UC Adjudicadas de 1 miembro:	72 (60,5%)	36 (50%)	36 (50%)
Solicitantes UC Monoparentales:	272 (6,2%)	255 (93,8%)	17 (6,2%)
UC monoparentales adjudicadas:	7 (6,7%)	7 (100%)	0 (0,0%)

Fuente: Informe de Viviendas Municipales. UC=unidades convivenciales

En la muestra de resultados recogidos en la Tabla 8.25, como en el resto de los casos mencionados en el informe realizado por Viviendas Municipales, se observa que los porcentajes iniciales de solicitantes de vivienda por cada uno de estos colectivos prácticamente es coincidente con el porcentaje final adjudicado, lo cual refleja el mantenimiento de los porcentajes iniciales. Es decir, el sorteo lo que ha hecho es reproducir las situaciones iniciales de partida. Si ésta es paritaria, el resultado ha sido paritario, mientras que si la situación es dispar, como es el caso de las familias monoparentales, la disparidad se ha mantenido en el resultado final.

Esto ha llevado a concluir al Area que el gasto público realizado ha beneficiado por igual a hombres y a mujeres, lo que parece apuntar hacia una hipótesis a verificar mediante otros estudios, en el sentido de que una política pública diseñada bajo estos supuestos no requeriría acciones concretas positivas para lograr la equidad de género.

<sup>257</sup> Aunque las viviendas a adjudicar en este programa son 133, en el momento de realizar este informe sólo han sido adjudicadas 119, quedando 14 pendientes de adjudicar.

Comentario: Consideramos que se debería profundizar en el conocimiento de las unidades convivenciales familiares con descendencia, sobre todo en su nivel de renta y actividades que realizan las personas titulares de la vivienda, ya que nos podría dar más información sobre las diferencias potenciales entre mujeres y hombres así como las características de estos colectivos. Por otra parte, si el sorteo parece solamente reproducir los porcentajes iniciales, esto se debería tener en cuenta en caso de querer beneficiar a determinados colectivos, tanto por los niveles de renta de las personas como por otras circunstancias que lo recomendaran.

### LAN EKINTZA

Programa elegido: SENSIBILIZACION Y ASESORAMIENTO INICIAL PARA LA CREACION DE EMPRESAS

Este proyecto está inmerso en el Departamento de sensibilización y apoyo a la creación de empresas de Lan Ekintza, empresa del Area de Empleo y Promoción Económica. El apoyo a las nuevas iniciativas empresariales se encuentra dividido en cinco fases:

ETAPA PREVIA: Promoción de la cultura empresarial

ETAPA 1: Información y asesoramiento inicial

ETAPA 2: Apoyo al proceso de desarrollo de proyectos

ETAPA 3: Apoyo a la puesta en marcha de nuevas empresas

ETAPA 4: Apoyo a la consolidación de nuevas empresas.

En el análisis se ha incluido la etapa previa y la primera etapa, propiamente dicha. La fase previa de difusión y sensibilización para la creación de empresas consta de publicidad, jornadas informativas, seminarios de generación de ideas de negocio, un concurso, el Día de la Persona Emprendedora y de un programa desarrollado en centros educativos denominado "Aprender a Emprender". Los cursos se realizan en los centros educativos de ESO por medio de los Centros de Orientación Profesional (COPE). Para realizarlos contratan empresas que cubren 15 centros por año. En la actualidad, llevan cuatro ediciones, en las que han realizado seminarios de generación de ideas así como Jornadas divulgativas. Son acciones que a veces se dirigen a la

ciudadanía en general, y en otras, a colectivos concretos, como jóvenes, estudiantes, mujeres,...

La primera etapa consiste en la fase de información y asesoramiento inicial. En ella, las personas usuarias son las que se acercan a Lan Ekintza para conseguir información relativa a la creación de proyectos empresariales.

El Presupuesto del programa elegido de Lan Ekintza es de 428.459,2 €<sup>258</sup> y está compuesto por:

- Fase previa Total= 270.657,34
  - Seminarios de generación de ideas y negocios=14.297,31
  - Emprender y mujer=4.406
  - Aprender a emprender=39.657,54
  - Jornadas de creación de empresas=8.059,09
  - Concurso emprender en Bilbao=20.084,46
  - Día de la persona emprendedora=155.331,06
  - Acciones de difusión=28.821,89
- Fase 1ª información y asesoramiento = 157.801,86

Resultados iniciales: Dada la multiplicidad de acciones incluidas en la fase preliminar de este programa, resulta conveniente acudir al informe completo para conocer en detalle los resultados. No obstante, desde el área se resumen así los resultados “en las acciones de sensibilización, del total de personas participantes en las acciones en las cuales se recoge el sexo, un 65% han sido mujeres. Únicamente observamos que en el caso del “Concurso Emprender en Bilbao” la participación femenina ha sido bastante menor (37% mujeres), fenómeno que debiera ser analizado. En las otras dos acciones de sensibilización en las que no se analiza el sexo de sus participantes, como son el Programa Aprender a Emprender y El Día de la Persona Emprendedora, podríamos afirmar con bastante seguridad que existe un equilibrio de sexos, no obstante la recogida de este dato para posteriores ocasiones es una acción de mejora que se podría llevar a cabo”.

---

<sup>258</sup> Aunque en el informe que realizan aparece la cantidad de 310.385.81€ destinados a la cultura emprendedora y la sensibilización.

En la Fase primera de información y asesoramiento, existe un equilibrio en cuanto al género, ya que del total de iniciativas asesoradas en el 2004, un 49% estaban promovidas por mujeres (o el porcentaje de promotoras era mayor).

Comentario: Consideramos que sería conveniente analizar el programa en su conjunto, es decir, todas las fases que lo conforman para obtener resultados más significativos, dado el carácter unitario del mismo, y poder llegar a alguna conclusión sobre el nivel de éxito de estas iniciativas para los hombres y las mujeres emprendedoras que adoptan esta vía para consolidar su empresa. No obstante, como experiencia de aproximación a la dinámica de trabajo de Lan Ekintza ha resultado de interés.

## **8.6. REFLEXIONES FINALES**

En primer lugar, consideramos relevante recordar las conclusiones que se extrajeron del análisis del escaso nivel de implementación del I Plan de Igualdad de Oportunidades (1997-2001) diseñado para el Ayuntamiento de Bilbao, ya que nos permiten reflexionar sobre las causas estructurales de los problemas encontrados en las propuestas realizadas en torno a las políticas de igualdad, incluida la experiencia PEG recientemente implementada.

Entre las múltiples razones que se esgrimían para explicar el fracaso en su puesta en práctica, destacaríamos los siguientes: “la inexistencia de partidas presupuestarias específicas, ausencia de voluntad por parte de las diferentes instancias municipales, limitada implicación del personal, inexistencia de una clara determinación política para llevarlo a la práctica, y la falta de una dinamización efectiva para el desarrollo de las acciones”. Es decir, se observó una notoria falta de voluntad política para desarrollar el Plan, lo que incide directamente en la carencia de recursos destinados a este fin y la ausencia de motivación por parte de la dirección de las áreas para asignar estas tareas al personal municipal responsable de las políticas sectoriales. Esta evaluación hacía patente los cambios que se debían impulsar en las estructuras y prácticas de la administración local si se pretendía poner en marcha, de una forma sistémica y rigurosa, un segundo plan de igualdad o una política transversal de género.

Por ello, consideramos positiva la propuesta incluida en el II Plan de Igualdad de Oportunidades (2003-06) del Ayuntamiento de Bilbao de establecer estructuras, tanto internas como externas, cuyo objeto fuera realizar el seguimiento y control de la puesta en práctica de las medidas incluidas en el mismo, de forma sistemática y periódica. Esta medida se ha ejecutado, y a nivel interno se ha constituido una Comisión Interáreas en la que están representadas todas las áreas municipales. A nivel externo, se ha formado un Consejo Municipal de las Mujeres, en el que participan todos los grupos de mujeres de Bilbao interesados en formar parte del mismo, lo cual abre la posibilidad de seguimiento, contraste y realización de propuestas por parte de la sociedad civil organizada a los órgano de decisión política municipal. No obstante, en ambos casos, se encuentran en la fase inicial de su puesta en funcionamiento, por lo que resulta prematuro evaluar su capacidad de incidir en el cambio de actitud de las estructuras municipales para que las cuestiones de igualdad de género pasen a ser un objetivo y prioridad del actuar municipal.

Respecto a los programas analizados en la experiencia piloto de Bilbao, constatamos que los ocho informes realizados para este proyecto por las diferentes áreas abarcan, como cabía esperar, un amplio abanico de actividades. Esta diversidad deriva de la propia heterogeneidad de las actuaciones de cada área. Asimismo, el peso presupuestario de los programas elegidos, tanto respecto al presupuesto del área como al presupuesto total del ayuntamiento es muy distinto, tal y como ha quedado reflejado en la tabla n. 8.18.

En el mismo sentido, al tratarse de programas pertenecientes a distintas áreas y empresas municipales no debe extrañar que el análisis de resultados y recomendaciones, así como las lecciones aprendidas con esta experiencia, por otra parte nueva para todas las personas implicadas, sean también muy diferentes. Pero creemos que detrás de estas diferencias también se esconde, a veces, un esfuerzo desigual derivado fundamentalmente de la limitada disponibilidad de tiempo, lo que ha sido un condicionante.

También es posible que, en alguna medida, un menor esfuerzo se derive de una menor implicación generada por diversos motivos, a conocer y superar en el futuro próximo, si se pretende integrar este enfoque en el quehacer habitual del Ayuntamiento. Queremos reiterar el agradecimiento a las personas que han trabajado en este proyecto por el esfuerzo realizado, importante en todos los casos y en algunos, realmente destacable.

Un rasgo común de todas las áreas y empresas que han participado en este proyecto es que sus programas inciden en la vida de las personas. Así, los programas elegidos constan de ayudas, subvenciones, servicios de información y asesoramiento, servicios educativos, oferta de espacios y de viviendas. Algunos están abiertos a toda la población de Bilbao, como es el caso de las ayudas a las comunidades para la instalación de ascensores, o la OMIC. En otros casos, se suele exigir el cumplimiento de algunos requisitos, como por ejemplo en las viviendas sociales, o las AES. En estos últimos programas, las acciones se dirigen a los colectivos más desfavorecidos, por lo que su incidencia es especialmente relevante. Sería muy importante tomar las medidas necesarias (dotación de personal, de recursos,...) para que estas áreas pudieran participar más activamente en este proyecto. Este es en particular el caso de Acción Social, la cual ha alegado múltiples carencias en su estructura y recursos para poder participar más activamente en esta experiencia.

Dada la reducida muestra de programas analizados no hemos podido diferenciar entre aquellos gastos orientados a la población en general y los gastos específicos destinados a las mujeres, ya que ésto hubiera requerido la participación de más programas. Solamente en el caso de Cooperación al Desarrollo algunos proyectos subvencionados iban destinados exclusivamente a mujeres, y en Viviendas Municipales existe un pequeño cupo destinado a familias monoparentales, que en su práctica totalidad son monomarentales. El resto iban destinados tanto a mujeres y hombres, lo cual ha requerido desagregar los datos y hacer análisis comparativos, siendo éste uno de los objetivos de los análisis PEG.

En alguna ocasión, no obstante, aunque el programa en su conjunto haya estado destinado tanto a hombres como a mujeres, se ha optado inicialmente por estudiar con

mayor detalle aquellos proyectos destinados exclusivamente a mujeres. Así, en el área de la Mujer y Cooperación al Desarrollo, el estudio se ha centrado en proyectos de cooperación al desarrollo específicamente dirigidos a la promoción de las mujeres, por entender intuitivamente desde el área de Cooperación que era lo que tenía más interés. De cara al futuro sería conveniente que los análisis no se circunscribieran exclusivamente a actuaciones dirigidas a las mujeres.

El análisis de los programas se ha centrado en la población beneficiaria de los mismos. Para conocer su desglose por sexo, casi siempre se han analizado los datos disponibles. En algunos, como por ejemplo Surbisa, al no disponer de datos sobre quienes se benefician más de la creación de la Plaza de Tomás Meabe, han optado por realizar un trabajo de campo para cuantificar y tomar datos de las personas usuarias.

En algunos programas como, por ejemplo, en las Udako Estola (programa seleccionado por el área de Educación, Juventud y Deporte), hemos observado que el número de chicos inscritos supera claramente a las chicas, en concreto hay un 66% de chicos y un 34% de chicas. En estos casos convendría disponer de información adicional: saber por ejemplo cuál es la proporción de chicos y chicas en esos tramos de edad que se encuentran en situación de riesgo de “fracaso escolar” y conocer las razones por las que los padres y madres optan por inscribir más a los hijos que a las hijas en estas escuelas de refuerzo.

En el caso de programas en los que la asignación de ayudas a las personas beneficiarias se hace vía sorteo, como es el caso de VVMM, hemos constatado que el hecho de partir de una situación cercana a la paridad en el número de solicitudes de vivienda realizadas por mujeres y hombres han hecho que el azar haya jugado en el mismo sentido, reproduciendo de cerca los porcentajes iniciales. Allí donde existía disparidad, también se ha reproducido (familias monoparentales).

Analizar los programas municipales también nos ha permitido en algunos casos detectar la existencia de una división sexual del trabajo en nuestra sociedad, ya que más del 80% de las personas cuidadoras de las niñas y niños que juegan en la plaza

analizada por Surbisa, han sido mujeres. En los programas en los que no hemos podido llegar a analizar esa división del trabajo, el motivo principal ha sido la falta de datos suficientes.

En la mayoría de los informes se vislumbran acciones de mejora inmediata de cara al futuro, que en prácticamente todos los casos han incluido dos aspectos comunes. Por una parte, la necesidad de obtener más datos desagregados por sexo de forma sistemática, y por otra, la necesidad de formación continuada en esta materia.

La carencia de datos desagregados ha constituido una preocupación común en todas las experiencias habidas hasta el momento a nivel internacional. Pensamos que cuando fuera posible, además de la mejora en la información cuantitativa, que debe incluir una serie de variables: edad, renta, etc. cuyos datos se deben poder cruzar, sería muy positivo avanzar en la mejora de recogida de información cualitativa, no sólo de cara a este proyecto sino también para obtener una radiografía más detallada de la realidad socioeconómica de Bilbao. A modo de ejemplo, en el caso de Lan Ekintza se propone hacer un seguimiento de los proyectos de autoempleo hasta convertirse en empresa consolidada. Podría irse más allá y obtener información sobre el tipo de empresas creadas por mujeres y por hombres, por sectores, por inversión realizada,... La disponibilidad de series temporales nos daría información sobre si se avanza o no en la superación de la segregación ocupacional.

De cara al futuro, creemos que la disponibilidad de información más detallada respecto a las características socioeconómicas de las personas beneficiarias enriquecerá los análisis. Así, en el caso, por ejemplo, de la asignación de viviendas de alquiler, estos datos ayudarían a profundizar en el estudio de unidades convivenciales compuestas por más de una persona. Como el número de unidades convivenciales beneficiarias es bastante reducido, este objetivo no parece inalcanzable.

No obstante, pensamos que en el momento actual, cuando las peticiones de información a la población son incesantes, sería conveniente seleccionar muy bien cuáles son los datos que se van a pedir en cada programa, y trabajar a favor de que se puedan cruzar los datos entre las áreas. Esto implica también que en el presupuesto, al

realizarlo por programas, se incluyan indicadores que cuantifiquen los objetivos, medidas y acciones a implementar en cada área, puesto que esto facilitará el seguimiento del mismo, y conocer su nivel de eficacia, eficiencia y equidad. Estas evaluaciones permitirían detectar desviaciones e introducir mejoras de cara a los siguientes ejercicios.

La segunda acción necesaria para continuar este proceso está relacionada con la formación específica en los diversos ámbitos de actuación que cubre la actividad municipal. Somos de la opinión de que, tal y como se ha hecho en este caso, el análisis presupuestario con perspectiva de género debe contar entre sus protagonistas con las personas que trabajan en las áreas y empresas municipales implicadas, puesto que son quienes mejor conocen los programas que se implementan. Para ello es fundamental que estas áreas y empresas dispongan de personal con formación adecuada que tuviera entre sus atribuciones la de analizar de manera sistemática los programas que les competen. Esto suele requerir en una primera fase trabajar conjuntamente con personas externas a la administración, expertas en temas de género, hasta que se adquiriera el conocimiento suficiente, y posteriormente contrastar periódicamente las propuestas e iniciativas con los colectivos de mujeres. En el caso de Bilbao, consideramos muy positivo contar con el Consejo Municipal de las Mujeres de Bilbao por la Igualdad, estructura que facilita la comunicación e intercambio mutuo de visiones y percepciones sobre la realidad y necesidades de las mujeres de Bilbao.

En resumen, la experiencia de empezar a analizar el presupuesto del Ayuntamiento de Bilbao desde la perspectiva de género ha resultado muy enriquecedora, tanto para las integrantes del equipo técnico como, a juzgar por lo expresado en los informes, para la mayoría de las personas encargadas de llevarlo a cabo. De la lectura de las iniciativas internacionales en esta materia ya se deduce que releer y reinterpretar los presupuestos mirando cómo afectan a las mujeres y a los hombres es un trabajo complejo y comenzar a hacerlo en el ayuntamiento de Bilbao con los ocho programas seleccionados no ha hecho más que confirmarlo. Pero este proyecto también nos ha permitido ver que analizar todo el presupuesto municipal desde esta nueva perspectiva no es una misión imposible. Para ello serán necesarios tiempo, recursos humanos y económicos y, por supuesto, voluntad política.

Por supuesto, para que la iniciativa tenga éxito es muy importante que las lecciones aprendidas no caigan en saco roto y que las acciones de mejora detectadas en esta fase se vayan implantando en la práctica. No hacerlo dejaría incompleto el proyecto y, sobre todo, crearía un pésimo precedente de cara al futuro. Por lo tanto, pensamos que sería necesario implantar mecanismos de seguimiento y control presupuestario, desde el enfoque de la equidad de género.

Un paso positivo en este sentido es el inicio en la actualidad de un nuevo convenio entre el Ayuntamiento y la UPV/EHU (2006-08), cuyo cometido es desarrollar una segunda fase del Convenio de Colaboración firmado en 2005, motor impulsor de la Primera Fase descrita en las páginas precedentes. En esta segunda fase se está colaborando con las áreas para que en sus memorias presupuestarias referentes al presupuesto del 2007, que deben presentar antes de octubre 2006, integren una serie de indicadores de género en todas aquellas actividades que puedan ser desglosadas por sexo. Esto permitirá evaluar los resultados de forma más certera, e ir integrando estas variables dentro de los indicadores rutinarios de la gestión municipal. En la etapa actual se está proponiendo incluir una muestra de indicadores cuya recopilación no exija un gran esfuerzo, y posteriormente se trabajará con las Áreas los métodos de recolección de datos.

Esta Segunda Fase es un paso modesto, pero importante, y ha tenido como base la iniciativa de la Junta de Andalucía en este sentido (recogida brevemente en el capítulo 7 de esta investigación), ya que ha permitido persuadir al Departamento de Economía y Hacienda del Ayuntamiento de la facilidad de su inclusión, de su reducido coste y de su utilidad futura. La recogida de esos indicadores va a permitir avanzar en el conocimiento de la realidad en la que está incidiendo la administración municipal, y los efectos de las políticas actuales sobre las relaciones de género.

Finalmente, quisiéramos subrayar la relevancia del respaldo del Departamento de Economía y Hacienda hacia esta segunda fase de análisis, al impulsar la inserción de indicadores de género en las memorias presupuestarias por parte de las áreas. Este posicionamiento está siendo clave para que una serie de áreas se hayan implicado en

el proyecto, demostrando la importancia de que las estructuras municipales se comprometan con estos procesos de cambio de rutinas y transformación en la forma de actuar municipal. Sin este apoyo, los Planes u otras medidas a favor de la Igualdad corren el peligro de quedarse en el papel sin ser ejecutadas por no contar con presupuesto ni con la voluntad política real de implementarlas.

## **IV. PARTE**

### **CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES**



# **CAPITULO 9**

## **CONCLUSIONES DEL ANALISIS**



## 9.1. REFLEXIONES FINALES

La Hacienda Pública es una encrucijada en la que confluyen varios factores sociales, por lo que necesita para su estudio del concurso de diversas disciplinas: la ciencia política, la economía, el derecho, la sociología y la historia.

Francisco Comín (1996:24)

La discriminación a la que deben hacer frente las mujeres en los albores del siglo XXI es multifacética, y se manifiesta en todos los rincones del planeta, aunque con diferente intensidad, en función de los procesos históricos y culturales atravesados por cada región. En algunos lugares, todavía existe una discriminación explícita, recogida en normas impuestas por la tradición y reforzadas por la clase política-religiosa dirigente, de forma manifiesta y represora. En otras zonas, existe una discriminación implícita, puesto que a pesar de que el sistema legal, de forma expresa, recoge la prohibición de toda forma de discriminación por razón de sexo/género, sin embargo, ésta continúa manifestándose, aunque a veces de forma sutil. La detección de algunas de estas formas encubiertas de discriminación requiere tiempo y una formación adecuada que nos permita hacer una lectura de la aplicación de normas aparentemente “neutras” con el lente de género.

Como hemos podido observar en la primera parte de esta investigación, los pilares de la Ciencia Económica se han construido en torno al análisis de un espacio de actividad social muy limitado, en el que la naturaleza dada a las actividades económicas ha respondido a una visión androcéntrica del mundo. Esto ha supuesto que las principales escuelas de pensamiento económico hayan mostrado una clara ceguera respecto a las relaciones de género existentes, y al complejo papel que las mujeres desempeñan en la actividad económica, parte del cual ha quedado tradicionalmente excluido del estudio económico. De esta constatación se desprende la importancia y necesidad de integrar las aportaciones feministas en el análisis económico con objeto de superar las carencias derivadas de esa visión parcial y sesgada de la realidad. Partir del análisis histórico del pensamiento económico permite comprender con más nitidez las demandas que las autoras feministas economistas actuales están realizando y ver en perspectiva la importancia de sus aportaciones. Estas resultan imprescindibles si se

pretenden modificar las prácticas y visiones defendidas por la economía ortodoxa, todavía por desgracia tan imperante en nuestros centros de estudio, de trabajo y en los medios de comunicación.

Desde sus inicios, los supuestos de la teoría económica convencional han incluido de forma implícita –cuando no explícita- una visión androcéntrica de la vida. Esta es una visión del funcionamiento de las relaciones sociales que da prioridad a lo masculino, considerándolo el centro y la medida de todas las cosas, es decir, la referencia básica del análisis, y sitúa, en cambio, a las mujeres en la periferia como seres subordinados y dependientes. Esto constituye una forma sesgada de mirar la realidad en función de las relaciones de género, es decir, en base a una serie de valores asignados a cada sexo, construidos en la dualidad y en la jerarquía, que manifiestan la aceptación de unas claras relaciones de poder desigual, basadas en la superioridad/inferioridad de una u otra categoría. Esta diferenciación, como hemos observado en el capítulo 2, era habitual y estaba muy extendida a finales del siglo XVIII y durante el siglo XIX en Occidente, cuando la economía iba tomando cuerpo como ciencia.

Así, las principales teorías económicas han integrado esta forma sexista y etnocéntrica de ver el mundo (aunque no sin oposición, ya que las críticas a las mismas por parte de autoras feministas surgieron desde el primer momento, a pesar de ser ignoradas). En este sentido, es significativo que la mayoría de autores/as economistas midan el bienestar en estrecha relación con el crecimiento económico y éste en términos del valor monetario de los bienes y servicios intercambiados en el mercado, excluyendo de la categoría macroeconómica de inversión el tiempo dedicado a las actividades de cuidado y formación de las nuevas generaciones. En palabras de Folbre (1994: 3), “una cierta resistencia a considerar el trabajo de las mujeres en la familia como una actividad económica,(..) ha devaluado literalmente el proceso de la reproducción social”. En la actualidad, se mantienen estos valores, aunque la situación haya evolucionado. Por ejemplo, una gran parte del trabajo remunerado en el sector servicios de la economía se realiza en actividades de reproducción social: salud, educación, cuidado de la infancia y de las personas ancianas,... Estos trabajos son realizados mayoritariamente por mujeres, y su remuneración a menudo suele ser baja, por estar devaluados, como la mayor parte de las actividades tradicionalmente

realizadas por mujeres. Es decir, parte de estas actividades se han mercantilizado, pero, sin embargo, los valores subyacentes se mantienen, por lo que su consideración social sigue minusvalorada, lo cual se refleja en la retribución y el valor que se le asigna socialmente.

El análisis de las carencias y supuestos androcéntricos de los principales autores clásicos, denominados “padres” de esta ciencia, ha sido una tarea realizada de forma exhaustiva por algunas autoras feministas, siendo un libro básico de estos análisis el escrito por Michelle Pujol en 1992, al que han dado continuación otros estudios centrados a menudo en escuelas o autores concretos (Hartmant, 1981, Forget, 1997; Gardiner, 1999; Kuiper, 2001, Carrasco, 2006). Las carencias en los escritos de las escuelas más influyentes son tan notorias que algunos autores, como Rafael Domínguez, (2001) hablan incluso del carácter misógino de la ciencia económica, especialmente al analizar los textos de estos autores clásicos. En el caso de Marx, la influencia de su época y de los análisis clásicos, de los que forma parte, aunque de forma heterodoxa, es notoria, ya que a pesar de que en su análisis teórico mencionará la importancia de la reproducción, posteriormente, se centrará en la esfera productiva capitalista y dejará bastante al margen la importancia de la esfera reproductiva, como muchas socialistas feministas posteriores han constatado e intentado superar (Einsenstein, 1980, recoge aportaciones significativas).

En el caso de los autores neoclásicos, los más influyentes en la Academia durante décadas hasta la actualidad, se podría decir lo mismo o incluso que fueron más allá, y superaron a sus progenitores en muchos ámbitos. Estos autores redujeron el ámbito de interés y de actuación de la ciencia económica a las actividades relacionadas con el mercado, como el mecanismo más adecuado para la asignación de los recursos. Han estandarizado la definición dada por Lionel Robbins de la ciencia económica como el estudio de las elecciones humanas en un contexto de necesidades (wants) ilimitadas con recursos escasos (1935). Asimismo, han llegado a justificar pseudo-científicamente la conveniencia del salario inferior para las mujeres, porque consideraban que su sitio en la sociedad se encontraba en la casa (Marshall, 1890/1920). Hasta la década de los 60 no se incluirá en esta teoría la problemática de la economía del hogar, tal como la denominaran estos autores (“*new household economics*”), aunque Gary Becker, su

autor principal, también demostró tener una cultura androcéntrica en su desarrollo, tal como ha sido criticado por muchas economistas feministas, y recogido en el capítulo 1 de esta investigación.

La lenta evolución de la ciencia económica en la incorporación de la problemática de las mujeres, se suele contrastar con la tendencia existente en otras áreas de conocimiento, donde su inclusión se ha realizado de forma más rápida. En ello ha influido, sin duda, el que el discurso económico dominante haya sido el neoclásico. Según Louise Vandelac, las mujeres economistas se han visto obligadas a asumir el discurso principal, por lo que “discriminadas como sujeto económico, las mujeres, en ese terreno han estado colonizadas”, tal como ha sucedido con la población trabajadora y la excluida económicamente, en general. Esto ha ayudado a legitimar la disciplina y “las mujeres, paradójicamente, han participado en mantener la ilusión de la neutralidad del discurso” (Vandelac, 1986:17, citada en Pujol, 1992:4-5). La evolución de otras escuelas de pensamiento económico (como la institucionalista,..) ha sido algo diferente, aunque su influencia en la academia ha sido parcial hasta el momento actual.

Por otra parte, frente a la importancia concedida al mercado en la mayoría de los análisis económicos ortodoxos, existe un amplio abanico de posturas divergentes sobre el papel asignado al Estado en la economía. Desde la visión de los clásicos, opuesta a su intervención, pasando por las críticas realizadas por Marx y Veblen, dada la alianza que el Estado mantenía con la clase dominante, hasta la postura keynesiana, defensora de su intervención con objeto de orientar la economía hacia el crecimiento en épocas de crisis. No obstante, en la actualidad nadie puede negar la importancia de la política económica desarrollada por las administraciones públicas en la mayoría de los Estados. Los eternos debates en torno al diferente peso que debería asumir la política pública en la actividad económica han sido sustituidos por la percepción de la necesaria complementariedad entre ambas actuaciones, la pública y la privada, aunque el énfasis a poner en cada una de ellas es todavía objeto de discusión.

Del análisis realizado en este estudio, hemos concluido que el Estado no se puede considerar una entidad estática, con unas características fijas y que juega siempre el mismo papel respecto a las relaciones de poder entre los géneros y los diversos

grupos sociales. Por el contrario, es una estructura dinámica, fruto de una correlación de fuerzas sociales, que consta en su interior de una serie de instituciones no homogéneas, que evolucionan y son permeadas por la dinámica social, en su conjunto.

Así, como institución social mantiene una relación dialéctica con el resto de grupos y organizaciones sociales, por lo que tiene en sí el potencial de cambio y de adaptación a las necesidades de éstas. Esto no es óbice para reconocer que en sus orígenes haya respondido principalmente a los objetivos de la clase más poderosa de las sociedades, pues ha surgido generalmente de ella. Como las relaciones de género se constituyen en parte a través de las decisiones de las administraciones públicas, el Estado refleja y ayuda a crear formas particulares de relaciones de género, entre las que se incluyen la desigualdad. Asimismo, también ofrece la posibilidad de actuar para modificar esas relaciones y hacerlas más igualitarias y equitativas.

En este análisis nos ha interesado especialmente el papel a jugar por el Estado, a través de su política presupuestaria, en la superación de las trabas que todavía encuentran las mujeres (la mitad de la población) incrustados en la sociedad a la hora de participar en igualdad de condiciones con los hombres en las actividades económicas, en un sentido amplio. Por ello, hemos concedido importancia a las declaraciones y normativas aprobadas por los gobiernos a favor de su implicación en la resolución de los problemas económicos y sociales que experimentan las mujeres, como ha sido el caso con la CEDAW y la PA 95 de Beijing, referencias significativas que contribuyen a reforzar las demandas a los Estados para que cumplan sus compromisos internacionales.

En las prioridades gubernamentales influye, asimismo, el hecho de que las actividades realizadas principalmente por las mujeres se encuentren devaluadas, a pesar de ser básicas para el mantenimiento de la vida. Esta invisibilización ha arrastrado consigo a la unidad doméstica, y al trabajo de cuidados. Por ello, si la importancia dada a los mercados y al Estado ha sido desigual y creado múltiples controversias entre los y las economistas, ha habido un conjunto de actividades que han quedado al margen del análisis económico por ser consideradas extra-económicas, y éstas son las actividades domésticas, de cuidados y comunitarias. Esto influye, no sólo en la parcialidad del

análisis teórico, lo cual ya es relevante en sí mismo, sino que afecta directamente al diseño y aplicación de la mayoría de las políticas públicas. Tal como lo expresa Gloria Steinem, en el prefacio al libro de Marilyn Waring (1988), el observar la realidad desde la amplia perspectiva que provee el análisis de género es como pasar de ver el mundo con un solo ojo a verlo con los dos ojos abiertos, es decir, amplía el campo de visión y permite analizarlo en más profundidad, y esto es completamente aplicable a la actividad pública.

Esta necesidad de cambio de prisma se refleja, por lo tanto, en las políticas públicas, puesto que éstas llevan incorporadas generalmente una discriminación implícita, a veces de forma inconsciente, por estar basada en una estructura de valores patriarcales considerados "normales". La importancia de la Administración Pública en la construcción de las identidades sociales y en el impulso de cambio de comportamientos colectivos es innegable. Sin ser, por supuesto, la única institución influyente, sus decisiones y prioridades tienen una gran relevancia en las actitudes sociales, tanto por su posicionamiento activo como pasivo sobre una problemática.

Las Administraciones Públicas expresan sus preocupaciones y prioridades tanto por medio del establecimiento de normas reguladoras del comportamiento social, como por medio de su política presupuestaria. En este contexto, partimos de una postura defensora de una distribución de las actividades y responsabilidades sociales y personales más equitativa, que permita un desarrollo integral de las personas de la comunidad independientemente de su sexo (así como de clase, etnia, edad,...). Para avanzar en este sentido, la labor y las medidas a impulsar por las administraciones públicas son fundamentales y constituyen un elemento clave de este análisis.

En esta estrategia, los presupuestos públicos juegan un papel básico. El diseño de las fuentes de financiación presupuestaria así como los usos a dar a los recursos obtenidos reflejan de forma transversal las prioridades gubernamentales. Por ello, el proceso presupuestario se ha convertido en un importante instrumento de análisis por parte de muchas economistas feministas. Los ejercicios PEG permiten evaluar hasta qué punto la Administración se implica en la superación de las discriminaciones actuales y hacia qué modelo de sociedad quiere avanzar a través de sus propuestas y

medidas de política económica. La centralidad del presupuesto en la actividad administrativa nos ha motivado a profundizar en la estrategia de PEG como elemento central de esta investigación. Fruto del análisis, no sólo de las experiencias internacionales, sino de las más cercanas, incluyendo la participación en la experiencia piloto desarrollada en nuestro municipio, en Bilbao, podemos sintetizar cuáles son, en nuestra opinión, las características principales y requisitos mínimos imprescindibles para realizar un análisis de PEG adaptado a la realidad y con posibilidades de futuro. La iniciativa bilbaína nos ha permitido, de este modo, verificar los requisitos y obstáculos encontrados en el resto de las experiencias, puesto que en ella se han manifestado la mayor parte de los descritos en la literatura (desconocimiento de esta estrategia, falta de datos desagregados, resistencias a reconocer su importancia, petición de instrumentos consolidados y de funcionamiento mecánico,...).

Dado que es una estrategia a largo plazo, la dirección y el personal funcionario suelen demandar referencias sobre las iniciativas en marcha en otros espacios. Estos ejemplos les motivan para implantarla y ratificar su viabilidad. En nuestra experiencia práctica, hemos comprobado que ejerce mayor influencia la mención de experiencias cercanas geográficamente que las más lejanas, aunque estas últimas hayan sido más completas, dado que se siente cierta afinidad por lo realizado en Europa frente a lo experimentado en otros continentes, especialmente del Sur.

## **9.2. REQUISITOS PARA REALIZAR UN ANÁLISIS DE PEG**

“Women -and men- cannot understand or explain the world we live in or the real choices we have as long as the sciences describe and explain the world primarily from the perspectives of the lives of the dominant groups”

Sandra Harding (1991:307)

A partir de la base metodológica provista por la Economía Feminista, uno de los ejes básicos de esta tesis doctoral ha sido el análisis de las experiencias vecinas en

iniciativas de PEG, puestas en práctica en la actualidad en más de 50 Estados. Este conocimiento de los procesos seguidos en un gran número de países, nos ha permitido poner las bases para realizar una iniciativa a nivel local (a nivel del municipio de Bilbao), la cual ha reforzado nuestra comprensión de estos procesos.

Esta combinación de experiencias nos ha permitido conocer algunos de los requisitos básicos, detectados en la mayoría de los casos, para poder avanzar de forma exitosa en esta estrategia de análisis del impacto de los Presupuestos sobre las mujeres y los hombres. Estas condiciones mínimas están recogidas de forma detallada en el texto de esta investigación a lo largo de los capítulos relativos a los PEG. Sin embargo, en estas últimas reflexiones me gustaría reflejar los más significativos, que en mi opinión, son los siguientes.

*1. Se requiere conocer del proceso presupuestario, puesto que su formato condiciona las posibilidades a corto plazo de iniciar una estrategia de PEG, la composición de sus participantes y los instrumentos a utilizar en la iniciativa.*

Como hemos podido comprobar, el proceso presupuestario es un fenómeno multifásico, con una duración temporal limitada, generalmente establecida por ley. Esto permite conocer sus límites temporales y controlar los procedimientos que se siguen en su tramitación. Esta formalización del proceso presenta ventajas, pero también condiciona las posibilidades de análisis y de introducción de cambios a corto plazo, que se deben adaptar a esos cronogramas y procedimientos. En algunos casos, el análisis de PEG ha implicado cambios a lo largo del tiempo en el formato, la metodología y los plazos estipulados por el Gobierno en el proceso. Por ejemplo, a la hora de presentar públicamente la documentación presupuestaria, en el caso francés se han incluido un anexo específico, mientras en Australia y Sudáfrica se presenta en un informe aparte. En el caso del Reino Unido, se han ampliado los plazos establecidos para permitir cierto debate social y la presentación de propuestas alternativas en algunos programas.

La metodología seguida en la confección del presupuesto también condiciona las posibilidades de incidir en el mismo por parte de la sociedad civil e incluso de otros

órganos, como el Parlamento, o las áreas sectoriales. En aquellos lugares donde el Parlamento o el Pleno municipal solamente tienen la competencia de aceptar o rechazar el documento presupuestario, existen menos posibilidades de incluir modificaciones a lo previamente determinado por el ejecutivo. En esos casos, es fundamental la voluntad política de la cúpula política para poder implementar una iniciativa de PEG interna a la administración.

En este sentido, los ejercicios analizados pueden claramente distinguirse por su relación con las estructuras gubernamentales. Cuando estas iniciativas han partido de grupos externos a la Administración, las dinámicas de trabajo, áreas de interés o los métodos seguidos suelen ser claramente diferentes a las iniciativas internas, tanto por su diferente nivel de acceso a la información sobre los recursos que gestiona la Administración, como por las limitaciones de tiempo y recursos que suelen tener las organizaciones de la sociedad civil, lo que les obliga a centrarse en las materias que necesitan más urgentemente ser modificadas para responder a las necesidades detectadas de las mujeres que no están cubiertas.

En el caso de un ejercicio de PEG interno a la administración, el inicio del análisis puede comenzar por la fase de planificación presupuestaria. En este caso, se puede exigir a los Departamentos que a la hora de establecer los programas del siguiente ejercicio incluyan los objetivos, actividades e impactos relacionados con la situación de las mujeres y hombres en ese ámbito, como, por ejemplo, sucedió en el caso australiano. Este método favorece la continuidad del ejercicio durante la ejecución presupuestaria, en la que se recogen los datos de la actividad administrativa de forma desagregada por sexo (unido a otras características de la población). Esto permitirá integrar esta perspectiva también en la evaluación de las políticas, ya que se pueden comparar los usos previstos con lo realmente realizado. De este modo, se observa si se están cumpliendo los compromisos a favor de la igualdad o si existe la necesidad de hacer ajustes e implementar cambios para conseguirlos. Esta constituiría, en resumen, una combinación de las metodologías propuestas por Sharp y Elson, recogidas en el apartado metodológico (capítulo 4).

En otros lugares, a pesar de que la iniciativa se haya impulsado desde el interior de la Administración, el inicio ha sido menos ambicioso. En estos casos, se ha comenzado a experimentar por medio de la puesta en práctica de experiencias piloto que suelen incidir en la fase de evaluación de la política una vez ejecutada. Es decir, se han realizado auditorias de género ex-post, reducidas a un número limitado de programas dentro de algunos Ministerios o Departamentos, que suelen generalmente estar relacionados con la temática social. Estos estudios permiten conocer el impacto de las medidas implementadas sobre el colectivo objetivo de forma desagregada por sexo/género, y ha sido una práctica habitual para comenzar a integrar esta perspectiva. En algunos Estados nórdicos se encuentran actualmente implementando estas experiencias piloto. El grado de amplitud de estos ejercicios, no obstante, también varía entre los países, ya que, por ejemplo, en el caso sueco abarca el análisis de la actividad de Ministerios completos. Si en el lugar que se aplica esta metodología se cuenta con un presupuesto por programas que incluye la concreción de objetivos desagregados en actividades y en indicadores de resultados esperados, este sistema permitiría conocer las desviaciones entre lo previsto y lo realmente ejecutado, lo cual es un paso interesante en este proceso de análisis. No obstante, generalmente se carece de indicadores previos, ya que tampoco se recoge la información desagregada por sexo, por lo que hay que comenzar con este paso previo. Comenzar con experiencias piloto, en mi opinión, suele ser un medio de persuadir a las instancias gubernamentales del interés de introducir la perspectiva PEG en los presupuestos públicos, y muchas veces lo que se logra en el corto plazo es dejar a la luz las deficiencias de la Administración en el conocimiento de las características reales de los colectivos a los que afectan sus políticas.

Cuando el impulso inicial del análisis proviene de un organismo externo a la Administración, generalmente suele ser una asociación u organismo feminista, como en el caso de Uganda y Tanzania. En otros lugares, ha sido una fuerza sindical, como en el caso Suizo en sus inicios, o bien se ha tenido en cuenta la experiencia sindical para comenzar el análisis externo, como hicieron en un principio una coalición feminista con las fuerzas parlamentarias interesadas en la mejora de las condiciones de vida de las mujeres en Sudáfrica. En estos casos, se puede comenzar por analizar una problemática concreta que sea de especial interés para el colectivo impulsor. La

metodología seguida puede consistir en una evaluación ex-ante de alguna medida nueva que quiera ser introducida o de cambios propuestos en las existentes, que afecten a ese ámbito de actuación. En ambos casos, se intentan estimar los posibles impactos de las medidas analizadas sobre la situación de partida de las mujeres y los hombres, en función de la posición social que ocupan. Así comenzó, por ejemplo, la iniciativa impulsada por el WBG británico. También se pueden incluir el nivel de satisfacción de las mujeres con esas prácticas administrativas, y las propuestas de cambios que plantean, para lo que se deben diseñar herramientas apropiadas al contexto.

A pesar de no existir una metodología sólidamente consolidada en las experiencias analizadas, en general, las técnicas aplicadas en un gran número de lugares parten de las propuestas metodológicas realizadas por las expertas Sharp, Budlender y Elson, con algunas otras personas colaboradoras. Estas pueden abarcar el análisis de las partidas presupuestarias, a partir de su clasificación inicial en función de los colectivos objetivo. Esta primera aproximación de desglose presupuestario permite distinguir entre las acciones dirigidas a colectivos específicos de mujeres y hombres frente a las dirigidas a la colectividad en general. Dentro de este segundo grupo de actividades, cuya destinataria es la población, en sentido amplio, el análisis suele consistir en analizar el impacto de las medidas en función del sexo, teniendo en cuenta la realidad social que se está analizando.

El contraste con la realidad es un elemento fundamental que permite profundizar en el impacto de las políticas en las condiciones de vida y de trabajo de las mujeres y los hombres, así como proponer modificaciones. Al ser estos colectivos heterogéneos, también se requiere combinar los datos relativos al sexo, con la edad, la clase social, el lugar de procedencia, el entorno en el que se vive, las personas dependientes que conviven con ellas, etc., así como las tareas que realizan tanto en el mercado como en la esfera doméstica y del cuidado. Es decir, resulta necesario un conocimiento sociológico de la población objetivo de las políticas para poder medir el impacto de las políticas sobre ellas, y conocer su nivel de satisfacción con las políticas.

Así, pues, una condición fundamental para realizar estos análisis ha consistido en disponer de datos estadísticos que permitieran utilizar los instrumentos mencionados en el apartado anterior. En caso de no existir, se puede comenzar por evaluaciones cualitativas sobre la calidad y nivel de los servicios prestados a la población, contactando directamente a las personas beneficiarias y a las excluidas. A lo largo de las experiencias, sin embargo, se ha considerado imprescindible desarrollar mecanismos de medición de los impactos también a nivel cuantitativo, ya que de otro modo, se dificulta enormemente la aplicación de estas técnicas, su seguimiento en el tiempo y el conocimiento de los efectos de los cambios experimentados, es decir, la evaluación y seguimiento del impacto de la política presupuestaria.

Finalmente, es también conveniente analizar el marco económico a medio plazo en el que se inserta el presupuesto. Es cada vez más frecuente que el presupuesto se inserte en una planificación plurianual, que muestra las limitaciones presupuestarias en un periodo temporal superior al del documento presupuestario. Esta visión a medio plazo ayuda a superar algunos obstáculos que presenta el cortoplacismo del presupuesto anual. Y, por supuesto, se deben analizar tanto los gastos como los ingresos, aunque en este segundo caso, el análisis vaya con mayor retraso en la mayor parte de las experiencias, que suelen comenzar por los gastos.

*2. El comienzo y la continuidad en el tiempo de iniciativas PEG requieren la existencia de una voluntad política y un compromiso real a favor de la igualdad-equidad de género por parte de las autoridades públicas.*

Muchas experiencias dejan en evidencia una falta de implicación activa por parte de las autoridades políticas, que tras firmar declaraciones a favor de estas iniciativas, a continuación, no destinan los recursos necesarios para ponerlas en marcha. Sería conveniente que esta estrategia se insertara en la práctica habitual de la administración, para permitirle dar frutos. Ello suele requerir un tiempo previo de prueba y adaptación metodológica a las rutinas y prácticas presupuestarias, lo cual demanda tiempo y recursos a medio plazo.

En muchos casos, incluso en uno de los más cercanos, (la experiencia del Gobierno Vasco), se ha realizado un estudio preliminar piloto, y una vez terminado, se ha paralizado la iniciativa. En muchas de las experiencias a nivel internacional, sólo contamos con información relativa a la formación inicial del personal administrativo y a alguna experiencia piloto inicial. En estos casos nos tememos que una vez realizadas estas pruebas iniciales no se le haya dado continuidad al proyecto, por falta de interés por parte de la Administración para insertar estas nuevas prácticas en sus dinámicas de trabajo, recogida de información y análisis presupuestario. Creemos que en este abandono inciden varios factores, entre ellos, el que las Administraciones suelen funcionar siguiendo unas rutinas e inercias contrarias al cambio y a la introducción de nuevas prácticas. Cuando éstas se introducen, últimamente siempre se tiene como objetivo la “racionalización” y el “ahorro de costes”. Aquí entra en funcionamiento un segundo elemento fundamental, la ceguera de género provocada por la devaluación de las actividades consideradas “extra-económicas” de cuidados y de trabajos fundamentales para la sociedad generalmente realizadas por las mujeres. Es necesario ser consciente de la importancia de estas actividades, y valorar la incidencia de las decisiones administrativas sobre su distribución y evolución, si se pretende hacer un PEG con repercusión en la vida de la mayoría de las mujeres.

*3. Los recursos humanos, económicos y un amplio horizonte temporal son imprescindibles para consolidar estas iniciativas.*

Se suele argumentar que el objetivo de los PEG no consiste en aumentar el nivel total de recursos públicos necesarios, ya que, a veces, las políticas requeridas deberían implicar ajustes presupuestarios que disminuyeran las partidas de otros programas no beneficiosos (o incluso perjudiciales para la equidad y la justicia social). Estando de acuerdo con que ése no es el objetivo inicial de las propuestas, es, asimismo, evidente, que si se quiere incidir en la dinámica presupuestaria-administrativa es requisito imprescindible la dedicación de recursos humanos y económicos para conseguir este fin.

Esta constatación no afecta en exclusiva a los PEG, sino a todas las políticas a favor de la igualdad de oportunidades desarrolladas en muchas Administraciones a lo largo

de las últimas décadas. Por ejemplo, Virginia Guzmán recoge de forma explícita y clara en su artículo sobre la institucionalidad de género en el Estado (2001: 7), al referirse a las estructuras gubernamentales a favor de la igualdad, denominadas en este caso, Oficinas de las Mujeres, que existe una “contradicción entre la magnitud de las tareas asignadas a las Oficinas (de las Mujeres) y las atribuciones y recursos que se les asignan”. Esto es aplicable también a las experiencias de PEG, ya que estas iniciativas requieren recursos y la implicación de las estructuras administrativas. Esto es debido a que un requisito inicial básico e imprescindible es la formación inicial del personal técnico, para que posteriormente sea capaz de implementarlo y asumirlo como una tarea más de su actividad cotidiana. Además, en muchos casos, es necesario comenzar la formación con las cuestiones relacionadas con la relevancia de las relaciones de género en las políticas públicas, en general, y en las sectoriales, en particular. Esto suele requerir asesoría externa, análisis preliminares, y cambios en las bases de datos (en algunos casos, incluso sistemas informáticos nuevos, como en Filipinas), todo lo cual exige un esfuerzo económico, que muchas veces no se calibra cuando se hace la declaración institucional sobre la importancia de esta experiencia.

Además, el papel dinamizador de las Oficinas de las Mujeres de las administraciones públicas, se encuentra, a menudo, obstaculizado por su falta de autoridad dentro de la estructura administrativa. Esto suele implicar que estas Oficinas cuenten con pocos medios humanos y financieros, lo que hace que su labor sea considerada marginal por el resto de Departamentos, que cuando acceden a algunas de sus propuestas consideran que les están haciendo “un favor”. Esto sucede, a veces, en los intentos de aplicación de los Planes de Igualdad impulsados por estas Oficinas, y aceptados por la autoridad gubernamental. Por ello, estas dificultades deberían ser tenidas en cuenta por la jerarquía administrativa que debería otorgar más relevancia a estos planes e implicar a Departamentos de peso en estos proyectos. En este contexto, en el caso de los PEG, una demanda constante es la participación directa y activa del Departamento de Hacienda o Finanzas. Su implicación favorece la respuesta del resto de órganos administrativos, dado su carácter central en el establecimiento de las prioridades gubernamentales y el reparto de los recursos.

La formación debe ser tanto general como específica, y abarcar también a la dirección administrativa, ya que en caso de que no se sensibilice y se forme al personal a lo largo del tiempo, éste no va a ser consciente de la trascendencia de esta materia y, por lo tanto, no va a incluirlo de forma sistemática en su trabajo y en su forma de ver la realidad, ni va a valorar el trabajo realizado en este sentido por sus colegas. Además, si se realiza una experiencia piloto y no se da posteriormente formación complementaria que les permita introducir modificaciones en las políticas donde se detecten carencias, existe el riesgo de abandono de estas prácticas y de volver a las rutinas. La Experiencia Europea de Empleo descrita en el capítulo 3 así lo ha demostrado. Algunas de las experiencias realizadas están dejando en evidencia las resistencias existentes a la hora de integrar la problemática de género, lo que refleja, en muchos casos, el escaso valor otorgado a estos temas. Creemos, no obstante, positivo dejar a la vista esta problemática, puesto que permite visualizar donde se encuentran los obstáculos reales para avanzar.

La formación, no obstante, no debe limitarse a las personas que se encuentran dentro de la administración, sino que debe extenderse a las organizaciones sociales, especialmente las feministas. Del mismo modo, las organizaciones sindicales, las empresariales y el tejido asociativo de la comunidad, en general, deben formarse en esta materia, para aprender a valorar las posibilidades de cambio y mejora que ofrece esta estrategia. En este sentido, considero fundamental que se refuercen los mecanismos de participación social en estos procesos, tanto por la consideración de Budlender de que la sociedad civil está más preparada para la experimentación metodológica (2002a:112), como porque la política pública debe estar al servicio de la mayoría social, (sin olvidar las dificultades de las minorías, por supuesto), la cual tiene que ser protagonista de su configuración, desarrollo y seguimiento. Esta colaboración induciría a mejores prácticas por parte de la Administración, contrarrestaría el “divismo” de alguna clase política, y reforzaría la transparencia y el uso efectivo de los recursos públicos atendiendo a las prioridades sociales.

En resumen, los PEG constituyen una estrategia a largo plazo, pero, al mismo tiempo, se necesitan visualizar algunos resultados a corto y medio plazo, para que sus detractores no la releguen a un segundo plazo. Esto genera tensiones, puesto que, por

una parte, es fundamental contar con un periodo de tiempo para integrarla, formar al personal, recopilar la información, analizarla, superar las resistencias iniciales que se puedan presentar, y por otra, se suelen exigir resultados y cambios para poder defender su seguimiento. Por lo tanto, para compaginar ambas demandas será necesario la existencia de un compromiso de las autoridades políticas que permita dedicar recursos y personal para aprender a aplicar estas nuevas metodologías a su trabajo cotidiano, de forma abierta e impulsando la participación social, e incluso para desarrollar herramientas nuevas adaptadas a la realidad concreta.

Además, dados los procesos de descentralización existente en estos momentos en un gran número de países se deben tener en cuenta las relaciones existentes entre los diversos niveles administrativos, la división competencial y la interrelación existente entre ellas, para poder comprender de forma integral el impacto de las políticas públicas en la población. Esta necesidad de colaboración interinstitucional hace más complejo y largo el proceso, pero enriquecería sus resultados y aumentaría su nivel de efectividad y eficacia, aunque sabemos que su puesta en práctica es complicada dadas las inercias de compartimentalización existentes en muchos lugares.

### **9.3. ¿ES EL PEG UN INSTRUMENTO APROPIADO PARA MEJORAR LA SITUACIÓN DE LAS MUJERES?**

Desde una perspectiva histórica, el PEG es un paso más en el intento de lograr que la política pública incida en la modificación de las relaciones de género y contribuya a superar las discriminaciones existentes. Sin embargo, consideramos que es un paso importante, ya que vincula una problemática general, cual es la de la discriminación de género, con el conjunto de las políticas públicas, cuando anteriormente se había intentado circunscribir esta problemática a unas áreas concretas y había sido tratada como algo periférico a la actividad pública. Es, por lo tanto, un instrumento analítico que tiene amplias miras, al dejar en evidencia la ceguera de género que caracteriza a gran parte de las políticas públicas así como a la Ciencia Económica, en general. Es, asimismo, una estrategia, ya que a pesar de que hasta el momento actual se ha avanzado poco en la implementación de cambios de las políticas, en el fondo persigue

modificar las prioridades gubernamentales y modificar el rumbo de sus políticas. Este objetivo no parece factible en el corto plazo, ya que se requiere un colectivo social con un elevado grado de consciencia de sus potencialidades como agente social activo, así como una mentalidad administrativa más favorable a la participación social y permeable a sus demandas.

No obstante, la capacidad que ha demostrado en algunas de las experiencias desarrolladas para incidir en la visualización del impacto real de las políticas públicas en las relaciones de género, e incluso para introducir algunas mejoras, refleja su validez como instrumento analítico y político. Somos también conscientes de todos los obstáculos que deberá superar en el camino (falta de datos y de aplicaciones informáticas adecuadas, resistencias a cambiar las rutinas, pensamiento androcéntrico extendido, falta de metodologías sistematizadas a todos los niveles administrativos,...).

Los PEG constituyen una estrategia combinable con el resto de iniciativas a favor de la superación de las discriminaciones por razón de género. Por ejemplo, estos análisis permiten observar el peso presupuestario y el carácter dado a las políticas de acción positiva a favor de las mujeres, y si se están realizando esfuerzos con los hombres para que asuman tareas y responsabilidades hasta ahora consideradas “asuntos de mujeres”. Permite, así, analizar tanto los programas como los recursos disponibles a favor de este objetivo de igualdad-equidad, tanto en lo relativo a la sociedad en su conjunto, como en el interior de la administración pública.

Si la iniciativa de PEG se impulsa de forma abierta e implica directamente a los colectivos afectados que trabajan en este ámbito, -una mayoría de los cuales están compuestos por mujeres-, tiene la potencialidad de contribuir en el avance del empoderamiento de las mujeres. En particular, dándoles formación y voz en su relación con las administraciones públicas. Esto les permite profundizar en sus derechos, y tener más seguridad a la hora de analizar los presupuestos y realizar propuestas alternativas al reparto de recursos existente. Además, permite alzar la voz y ser parte activa en una esfera tradicionalmente limitada a un conjunto singular de hombres.

En este proceso de empoderamiento, es una condición necesaria aunque no suficiente, que más mujeres participen en todos los niveles de la administración, de la política pública y de los movimientos sociales, ya que es probable que sean más receptivas a determinadas demandas realizadas por los colectivos de mujeres.

Respecto a sus resultados cuantitativos, es excesivamente pronto para evaluarlos, aunque esto es una tarea compleja ya que los objetivos perseguidos son variados y las experiencias habidas nos muestran que no existe un único enfoque correcto, y que el contexto en el que se desarrollan es fundamental para poder evaluar sus resultados.

Las dificultades para extraer conclusiones generales no son un obstáculo para percibir que las mejoras introducidas en las prácticas presupuestarias hasta el momento han sido pequeñas respecto a la mayoría de los objetivos que se persiguen (Budlender, 2005:11). No obstante, como ejemplo podríamos mencionar los cambios en determinadas medidas fiscales relativas a las ayudas a la infancia y a las familias que han sido introducidas en el Reino Unido, gracias al trabajo del WBG; y en Francia, se han incrementado las ayudas a las mujeres empresarias para que creen nuevas empresas por medio de un Fondo Especial de Garantía que ha tenido una amplia respuesta. En otros lugares también se han introducido ciertos aumentos en los presupuestos de educación o en sanidad, destinados a incrementar la presencia de las niñas en las escuelas o a incrementar las asignaciones dedicadas a la salud reproductiva, a combatir el sida, o la violencia doméstica, como en Sudáfrica, por mencionar unos pocos ejemplos.

Uno de los apartados en los que es necesario seguir profundizando para conocer el impacto de las políticas públicas en el mismo hace referencia al trabajo doméstico y de cuidados no remunerados, ya que muchas veces, se mencionan inicialmente pero después por falta de datos o por concentrarse en el análisis presupuestario se abandona su incorporación, a pesar de ser un tema fundamental. Una de las iniciativas que más en cuenta lo ha tenido hasta el momento ha sido la iniciativa británica impulsada por el WBG.

Dentro del interés de estas iniciativas, me gustaría también destacar que es un instrumento que permite reforzar la democracia, ya que pone a prueba a la Administración sobre su nivel de transparencia en la gestión y en su rendición de cuentas. También sirve para reflejar el nivel de apertura y receptividad respecto a las necesidades sociales de los colectivos con menos voz, algo que se suele mencionar, pero no se suele poner en práctica con la misma facilidad.

Las administraciones suelen ser, en general, temerosas ante el control social de su actuación, por una falta de cultura de la participación y por la consideración básica de que la democracia representativa se basa en un voto de confianza renovable cada cierto tiempo, pero que mientras dura permite un gran margen de maniobra a las autoridades públicas. Creo que esto se debe modificar para hacer que el funcionamiento de la administración sea más cercano, receptivo y permeable a las necesidades sociales. La ciudadanía no es solamente “cliente” de la administración, tal como está de moda en el lenguaje tan extendido de la Nueva Gestión Pública. Si utilizamos un lenguaje mercantil para dibujar las relaciones entre ambas, sería más correcto hablar de “accionistas”, ya que la ciudadanía financia la labor administrativa. De todos modos, ambos conceptos son excesivamente limitantes, ya que la sociedad del bienestar a la que aspiramos debe estar basada en la solidaridad intergeneracional y social, y no solamente las personas que contribuyen monetariamente al erario público en un determinado periodo están colaborando en la construcción social, sino que las contribuciones comienzan en el hogar, en un contexto no mercantil, pero fundamental a la hora de estructurar la sociedad. Por ello, es necesario tener en cuenta todas las contribuciones realizadas a la organización social, para poder dirigir la política pública por el camino deseado para lograr un Estado del Bienestar real. En este camino los PEG son una herramienta útil, ya que nos ayudan a despejar los puntos oscuros que rodean a la gestión administrativa de nuestros recursos, y amplía su horizonte de actuación.

Para finalizar, me gustaría hacer referencia a las críticas realizadas por una autora feminista veterana, Barbara Bergman, defensora de la disminución de las desigualdades de género, no sólo porque la igualdad ayudaría en el crecimiento económico y en la reducción de la pobreza, sino porque es un derecho humano. Esta

autora en su propuesta al Banco Mundial (BM) sobre la Revisión de la Estrategia del Gasto Público (PER), contrasta la utilidad de los PEG realizados hasta el momento con lo que debería hacer el BM en este sentido<sup>259</sup>. Parte de la constatación de que tanto en el Norte como en el Sur existen unas desigualdades de género que afectan, especialmente, al mercado de trabajo, la violencia contra las mujeres, y las ayudas a las familias monomarentales, entre otras. Sin embargo, cuestiona la validez de la estrategia PEG tal como se ha planteado hasta ahora por los siguientes motivos.

En primer lugar, porque, en su opinión, son suficientemente conocidas las políticas que afectan en mayor medida a las mujeres y a su situación de desventaja en las sociedades analizadas. Consecuentemente, el analizar todo el presupuesto en vez de centrarse en las áreas más impactantes le resulta excesivamente ambicioso. También argumenta que los análisis PEG implementados hasta la fecha realizan principalmente diagnósticos de la situación y del presupuesto sin realizar propuestas concretas de modificación, y cuando lo hacen son excesivamente generalistas. Y, en fin, porque estas experiencias suponen un despilfarro de recursos, ya que consumen mucho tiempo y esfuerzo, muchas veces para terminar diciendo que se requieren más datos, cuando la ausencia de datos no debería en ningún caso retrasar la puesta en práctica de medidas a favor de las mujeres.

Ante estas críticas, y compartiendo su preocupación y voluntad a favor de la puesta en marcha de medidas que superen las situaciones de desigualdad de género, me gustaría realizar los siguientes comentarios, ya que sus reflexiones reflejan una corriente de opinión a tener en cuenta. No creo del todo acertado contraponer la aplicación de políticas concretas con los análisis PEG, ya que ambos son totalmente necesarios para mejorar la situación de las mujeres, e incluso complementarios, y no excluyentes, aun siendo conscientes de que en la actividad administrativa se requiere dar prioridad a unas opciones sobre otras.

---

<sup>259</sup> Bergman, Barbara (2005): Borrador del artículo "Gender in Public Expenditure Reviews" en vías de publicación en el libro *Equaty in Public Expending*, editado por Anwar Shah, y publicado por el World Bank: Washington, DC.

Además, nos permite conocer en profundidad la utilización de los recursos y prioridades gubernamentales, y por lo tanto, contar con más argumentos cuando se deniegan partidas dirigidas a la equidad, ya que en muchas ocasiones no es debido tanto a una falta de recursos como a encontrarse fuera de las prioridades reales de la autoridad política.

Además, cada día se están extendiendo más los requerimientos relativos a los análisis de impacto de género previos a la aplicación de las políticas públicas, para estimar impactos (En el Estado español, se aprobó la Ley que lo regulaba en 2003, y en la CAPV, se aprobó en 2005, con la Ley de igualdad entre mujeres y hombres, aunque todavía esté en periodo de aprobación de los reglamentos que la desarrollen). Esto implica que se debe hacer seguimiento de estos análisis y proponer modificaciones, si los impactos fueran negativos, y esto es también una de las tareas de los PEG. No obstante, cuando exista la necesidad de optar por carecer de recursos, sí puede ser conveniente comenzar por las áreas que más directamente afectan a las mujeres, aunque siempre partiendo de una visión multidisciplinar y multidepartamental, ya que a veces se quiere mejorar la situación de las niñas o las mujeres en un área, cuando las causas del problema están gestionadas desde otras. No obstante, esto no debería ser un obstáculo para quedarse ahí, sino para continuar en la dirección de profundización de las interrelaciones entre las políticas y los efectos que una determinada lista de prioridades tiene sobre el resto de las políticas a desarrollar. Compartimos que la falta de estadísticas no debe ser un obstáculo para aplicar políticas, pero sí son necesarias si queremos que funcione el control de la actividad pública y del uso de los recursos públicos a medio plazo.

Por ello, los miedos y resistencias a aplicar medidas PEG se deberían ir superando a medida que se ponen en práctica estas iniciativas, siempre adaptadas al contexto y a las necesidades de las mujeres y hombres de la sociedad, ya que sirven para desmitificar la política presupuestaria, sobre la que se va aprendiendo en el proceso de integración del género. No obstante, parece obvio que en el corto plazo no es completamente modificable la estructura de prioridades gubernamentales, ya que esos cambios requieren asimismo una concienciación social que impulse la participación social en la transformación de la sociedad en la dirección que promueva la democracia

de género. En este camino, visualizar los presupuestos como instrumentos que pueden y deben contribuir en ese objetivo, creo que es positivo, y hoy en día aplicable, aunque para ello haga falta un nivel de concienciación que llevará su tiempo.

Si logra aplicarse de forma generalizada, seguramente esta estrategia se modificará con el transcurso del tiempo, y deberá ser controlada socialmente, si no se quiere que sucumba y sea absorbida por la inercia burocrática, sin implicar cambios reales en la gestión y objetivos presupuestarios y políticos. El tiempo nos dirá qué dirección toma, y qué nuevas estrategias e instrumentos la complementan en el camino de la superación de las relaciones de poder jerárquico basadas en las desigualdades en función del género, y en la construcción de una democracia de género donde la calidad de vida de todas las personas esté en el centro de las preocupaciones de la Ciencia Económica.

# **ANEXOS**







# ANEXO I

(relativo al Capítulo 4)

## TIPOLOGÍA DE PRESUPUESTOS EXISTENTES EN LA ACTUALIDAD

A partir de la década de los 90, los procesos presupuestarios orientados hacia la ejecución de resultados (*performance oriented budgeting*) se han ido extendiendo a lo largo del mundo, aunque desde la década de los años 50 habían comenzado a aplicarse en algunos lugares.

Las carencias detectadas en los procesos presupuestarios por líneas de gasto (*line item budgeting*) han motivado ese cambio de presupuestos basados en los inputs a la presentación del presupuesto incluyendo los resultados que se esperan obtener en forma de outputs, resultados, impactos, o ambos.

A pesar de que se ha extendido geográficamente la aplicación de presupuestos basados en los resultados, en opinión de Sharp (2003: 77), en general se puede decir que todavía se encuentran en una fase inicial. Así y todo, estos presupuestos “potencialmente cambian las reglas de juego institucionales allí donde se aplican y el acceso y espacios de actuación de las partes que participan en el proceso”, por lo que resulta interesante analizar cómo pueden incorporar la perspectiva de género en sus análisis, tal como recoge Sharp en el documento mencionado (Sharp, 2003).

### ***Presupuestos por líneas de gasto (line item budgeting)***

Sistema presupuestario que clasifica los gastos en función de los objetos de gasto, y normalmente se expresa por medio de los gastos a realizar por los diversos programas o sub-programas en los que se dividen las partidas de gasto de los departamentos/areas gubernamentales, aunque puede simplemente recoger un listado de los distintos gastos a acometer por cada estructura administrativa, sin agruparlos. El objetivo de este presupuesto es asegurar que los departamentos no se excedan en el gasto que les corresponde. Los puntos débiles de esta forma de presupuestar es que no provee información sobre la forma en que el dinero es gastado ni sobre la eficiencia

o eficacia de los programas (IDASA, 2000: 24), al no recoger los resultados esperados y, por lo tanto, no poder compararlos con lo realmente conseguido.

***Presupuesto por programas (program budgeting)***

El presupuesto por programas agrupa las líneas de gastos dentro de programas que tienen un objetivo específico común y que se desglosan en una serie de actividades, y en algunos casos recogen también un conjunto de indicadores relativos a las actividades. Los programas tienen asignados, a su vez, unas partidas presupuestarias específicas. Este tipo de presupuesto suele tomar en cuenta si los objetivos de las políticas incluidas en los programas o los resultados son adecuados. El problema se encuentra en la falta de claridad sobre cómo evaluar esos objetivos de las políticas (IDASA, 2000: 34).

***Presupuesto basado en los servicios a ofrecer o resultados e impactos esperados (output or outcome based budgeting)***

Presupuesto basado en los resultados y no en los inputs. Al valorar la actuación gubernamental, los *outputs* o servicios públicos ofrecidos son definidos como los bienes o servicios producidos por los departamentos u otros organismos gubernamentales (horas de enseñanza del profesorado por niveles, número de personas que reciben la renta básica, número de operaciones médicas a realizar/realizadas durante el ejercicio).

Cuando se incluyen los *outcomes* (resultados/efectos/impactos) se está intentando medir los impactos de las políticas incluidas en un programa particular del gobierno a nivel del conjunto de la sociedad o la economía. Estos se miden por medio de indicadores que parten de los outputs/productos conseguidos. Por ejemplo, el nivel de mejora de la salud a nivel nacional o estatal o las reducciones en la tasa de mortalidad por accidentes de tráfico. Normalmente, los impactos dependen de outputs de más de un departamento (Idasa, 2000:31).

***Presupuestos orientados hacia la ejecución de los resultados (performance budgeting)***

Se pueden definir los procesos presupuestarios de resultados como un sistema presupuestario diseñado para indicar el método más eficiente de conseguir un objetivo dado. Por lo tanto, requiere que el presupuesto recoja la cantidad y calidad de los servicios públicos planificados que serán prestados si se aplican los recursos presupuestarios estimados en el documento contable que refleja el presupuesto del siguiente ejercicio. Este sistema presupuestario vincula los inputs utilizados con los outputs a conseguir. Comienza señalando los objetivos del departamento u organización correspondiente y determina qué outputs contribuirán a conseguir esos objetivos. A continuación, se analizan los inputs asignados a cada actividad para ver cómo se vinculan éstos con los outputs y los resultados. Este sistema muestra qué nivel de eficiencia tienen los departamentos a la hora de conseguir sus objetivos, pero no refleja si esos objetivos son por sí mismos apropiados (IDASA, 2000: 32).

***La gestión pública y su ejecución (performance)***

El nuevo modelo de gestión pública desarrollado inicialmente en Nueva Zelanda<sup>260</sup>, posteriormente adoptado en el mundo anglosajón, y en la actualidad a nivel internacional, ha sido construido en gran medida en torno al concepto de la ejecución y resultados. La mejora de la eficiencia y de la eficacia se ha convertido en un objetivo central de las reformas. “La eficacia de una organización es medida por el nivel de consecución de sus objetivos; mientras que la eficiencia se mide por la relación entre los inputs y los outputs.

En una organización puramente mercantil, el nivel de beneficio incorpora un gran número de ingredientes de la ejecución y actuación empresarial que se han traducido en un único denominador (la unidad de moneda del Estado en el que se contabilicen los beneficios), ofreciendo un criterio único que puede utilizarse para evaluar tanto la

---

<sup>260</sup> Según David Osborne y Ted Gaebler (1993), “Nueva Zelanda ha sido la que más ha avanzado en el sendero empresarial, deshaciéndose de su antiguo sistema funcionarial, permitiendo a la gestión de los Departamentos negociar sus propios contratos con sus empleados/as, eliminando las regulaciones que inhibían la competencia tanto en el sector público como en el privado, obligando a los negocios propiedad del gobierno a participar en mercados más competitivo, y adoptando un sistema presupuestario centrado en la ejecución (performance) y en un sistema contable basado en la contabilidad empresarial” (1993:330; citado en Boston et al. 2).

eficacia como la eficiencia, permite comparar los beneficios con los costes, así como su comparación entre los resultados de diferentes entidades.

Sin embargo, en el caso de organizaciones sin ánimo de lucro, en las que los objetivos no pueden ser expresados primariamente en términos monetarios, las medidas de “ejecución y actuación” son mucho más complicadas. “En todo el mundo, ha sido difícil cuantificar o medir las actividades gubernamentales de tal modo que permitieran evaluar la ejecución y resultados y poder hacer responsables de esos resultados al gobierno y sus unidades administrativas” (Boston et al. 1996:13). “La medición de la actuación de un gobierno en su conjunto presenta dificultades teóricas y prácticas que limitan severamente el nivel al que se puede seguir un enfoque basado en una medición racional” (Boston et al. 1996:14).

# ANEXO II

(relativo al Capítulo 7)

**Cuadro II. 1. PRINCIPALES PARTICIPANTES EN LA EXPERIENCIA PILOTO GV 2002**

<p><b>ORGANISMO RESPONSABLE Y DIRECCIÓN:</b> Emakunde / Instituto Vasco de la Mujer</p> <p><b>DIRECCIÓN TÉCNICA</b> Rona Fitzgerald - Comisión de Igualdad de Oportunidades, Escocia, UK. Directora de Políticas y Asuntos Parlamentarios. Investigadora y especialista en análisis de presupuestos públicos con enfoque de género.</p> <p>Diane Elson - Universidad de Essex. Experta internacional en presupuestos sensibles al género. Creadora de las herramientas metodológicas para su elaboración.</p> <p><b>EQUIPO DE APOYO TÉCNICO</b> Paloma Álvarez - Dimensión Género. Priya Álvarez - Infópolis. Participantes en la elaboración de la Biblioteca Digital: <a href="#">Presupuestos Públicos en-Clave de Género</a></p>
--

Fuente: [www.emakunde.es](http://www.emakunde.es)

**Cuadro II.2. GRUPO DE TRABAJO DEL GOBIERNO VASCO**

DEPARTAMENTO	PROGRAMA ELEGIDO
Cultura	Federaciones Deportivas
Industria, Comercio y Turismo	Centros Tecnológicos
Interior	Formación ciudadana para emergencias
Ordenación del Territorio y Medio Ambiente	Educación Ambiental
Sanidad	Subvención a asociaciones y grupos de autoayuda
Transportes y Obras Públicas	Ordenación del Transporte

Fuente: Emakunde

**Cuadro II.3. CRONOGRAMA DE LA EXPERIENCIA PILOTO DEL GV**

<b>FECHA DE SEMINARIOS</b>	<b>LUGAR</b>	<b>PONENTES</b>	<b>CONTENIDOS</b>
15 septiembre 2000	Comisión Interdepartamental del Gobierno Vasco. Vitoria-Gasteiz:	Prof. Rhonda Sharp	Presentación de las Experiencias de Presupuestos con Enfoque de Género
1 y 2 de Octubre de 2001	Personal de la administración del GV. Vitoria-Gasteiz	Prof. Diane Elson	Presentación del Proyecto Piloto. Puesta en marcha de la experiencia, presentación de la metodología y fichas de trabajo
21 y 22 de Marzo de 2002	Vitoria-Gasteiz	Rona Fitzgerald	Seguimiento de la experiencia piloto en presupuestos sensibles al género. Análisis de la recogida de datos y evaluación de las beneficiarias y beneficiarios desagregados por sexo.
25, 26 y 27 de Septiembre de 2002	Vitoria-Gasteiz	Rona Fitzgerald	Análisis de resultados y elaboración de informes finales. Encuentro con el Departamento de Hacienda. Preparación de las Jornadas de Clausura. Redacción de un Manual para apoyar otras iniciativas
Jornada de Clausura  9-10 de diciembre 2002	Sede de Emakunde Vitoria-Gasteiz	Responsables de los Departamentos participantes Kate Bellamy Rona Fitzgerald Ana Alberdi Jacinta L.M. Van Beveren Yvonne Strachan Annalisa Rosselli	

Fuente: [www.emakunde.es](http://www.emakunde.es)

**Cuadro II.4. PERSONAS PARTICIPANTES EN LA EXPERIENCIA PILOTO Y ENTREVISTADAS EN 2005**

<b>NOMBRE</b>	<b>CARGO Y ORGANIZACION</b>	<b>FECHA DE LA ENTREVISTA/CONSULTA</b>
Ana Alberdi	Técnica de Emakunde Gobierno Vasco	Entre otras fechas, 17/10/2005
Dorleta Ugalde	Técnica del Departamento de Cultura Gobierno Vasco	19-10-2005 21-10-2005
Jon Escobosa	Técnico del Dpto Industria, Comercio y Turismo Gobierno Vasco	19-10-2005
Ana Ugarte	Técnica del Dpto Ordenación del Territorio y Medio Ambiente Gobierno Vasco	19-10-2005
Luis Alberto Fernández	Técnico del Dpto de Transportes y Obras Públicas Gobierno Vasco	20-10-2005
Paloma Alvarez	Asesora en enfoque de género y políticas de igualdad Formadora de agentes de igualdad Colaboradora de Infopolis	26-10-2005

Fuente: elaboración propia



## ANEXO III

(relativo al Capítulo 8)

**Cuadro III.1. PERSONAS PARTICIPANTES EN LA EXPERIENCIA PILOTO  
“PRESUPUESTOS CON ENFOQUE DE GÉNERO 2005-06” DEL AYUNTAMIENTO DE  
BILBAO POR AREAS Y EMPRESAS MUNICIPALES**

<b>AREA/EMPRESA</b>	<b>PERSONAS PARTICIPANTES</b>
<b>Area de Acción Social</b>	Karmele Guinea
<b>Area de Educación, Juventud y Deporte</b>	Jone Unzueta
<b>Area de la Mujer y Cooperación al Desarrollo</b>	Miguel Pérez
<b>Area de Salud y Consumo</b>	Argizka Etxebarria Josune Egiarte
<b>Area de Urbanismo y Medio Ambiente</b>	Maite Murguialday
<b>Surbisa</b>	Rafael López Sara González
<b>Vivendas Municipales</b>	Alberto López Laura Ruiz
<b>Lan Ekintza</b>	Carolina Gutierrez Itziar Salvador

Fuente: Elaboración propia



## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**



- 
- Addabbo, Tindara (2003): *Gender auditing dei bilanci e delle politiche pubbliche*. Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche. [\433\](#). 14 pág.
- Addabo, Tindara, Diego Lanzi y Antonella Picchio (2004): "On sustainable Human Development: Gender Auditing in a Capability Approach". Materiali di discussione del Dipartimento de Economia Politica. N° 467. Università de Modena y Regio Emilia y Universidad de Bolonia. <http://www.comune.modena.it/bilanciopartecipativo/report-convegno/materialeAddabbo.pdf>. 40 pág.
- Akram-Lodhi, A. Haroon (2002): "All decisions are top-down: Engendering public expenditure in Vietnam". *Feminist Economics* 8 (3), pág. 1-19.
- Albelda, Randy (1997): *Economics and feminism: disturbances in the field*. Twayne Publishers. New York. 222 pag.
- Alberdi, Inés y Natalia Matas (2002): *La violencia doméstica. Informe sobre los malos tratos a mujeres en España*. Colección Estudios Sociales, N° 10. Fundación La Caixa. [www.estudios.lacaixa.es](http://www.estudios.lacaixa.es), 316 pág.
- Amorós, Celia ([1985] 1991): *Hacia una crítica de la razón patriarcal*. Anthropos, Editorial del Hombre. 331 pág.
- 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. 47 pág.
- Andia, Bethsabé y Arlette Beltran (2005): "Análisis del Presupuesto Público con Enfoque de Género: sistematización de experiencias de la Región Andina y Propuesta Metodológica", en UNIFEM-Región Andina y FLACSO-Ecuador (eds): *Hacia la transparencia y la gobernabilidad con equidad. Presupuestos sensibles al género en la Región Andina*. Quito Pág. 33-88.
- Aranzadi (2000): *Constitución Española*. 2. ed. preparada por Luis Martín Rebollo. Aranzadi Editorial. 174 pág.
- Aristoteles (1985): *La política*. Colección austral. Ed. Espasa Calpe (17ª ed.) 246 pág.
- Argemí, Lluís (1987): *Las raíces de la ciencia económica. Una introducción histórica*. Barcelona: Barcanova, 314 pág.
- ASAL (2002): *Active work for gender equality. Gender mainstreaming and the 3R-method in local government*. Asociación Sueca de Autoridades Locales (Svenska Kommunförbundet) [www.svekom.se/jamstalldhet](http://www.svekom.se/jamstalldhet). 20 pág.

- Astelarra, Judith (2000): "Autonomía y espacios de actuación conjunta" en *Democracia de Género. Una propuesta para Mujeres y Hombres del Siglo XXI*. A. Meentzen y E. Gomáriz, (comp). Fundación Heinrich Böll y la Fundación Género y Sociedad, San Salvador, Costa Rica.
- Azurmendi, Joxe (1993): "Hitzaurrea", en David Hume, *Giza ezagutzari buruzko ikerketa*. Ed. Klasikoak. Pág. 1-13
- Bakker, Isabelle (ed.) (1994): *The strategic silence: Gender and economic policy*. Ottawa, The North-South Institute. 170 pág.
- Bakker, Isabella. (ed.) (1996): *Rethinking restructuring: gender and change in Canada*. Toronto: University of Toronto Press. 292 pág.
- Bakker, Isabelle (1999): "Dotar de género a la reforma de la política macroeconómica en la era de la reestructuración y el ajuste global", en Cristina Carrasco (ed.) *Mujeres y economía. Nuevas perspectivas para viejos y nuevos problemas*. Icaria-Antrazyt, Barcelona. 147. Pág. 254-279.
- Bakker, Isabella (2002): "Fiscal policy, accountability and voice: the example of gender responsive budget initiatives". *Human Development Report 2002*. UNDP/PNUD.
- Bakker, Isabelle (2006): "Gender Budget Initiatives. Why they matter in Canada". *Technical Paper 1. Alternative Federal Budget 2006*. Canadian Center for Policy Alternatives. 8 pág.  
[http://www.policyalternatives.ca/documents/National\\_Office\\_Pubs/2005/afb2006\\_techpaper1\\_gender\\_budget\\_initiatives.pdf](http://www.policyalternatives.ca/documents/National_Office_Pubs/2005/afb2006_techpaper1_gender_budget_initiatives.pdf)
- Banco Mundial (2003): "Country context: Thailand"  
<http://siteresources.worldbank.org/INTTHAILAND/Resources/Thailand-CAS/Partnership-2003/context.pdf>
- Barrêre, M. Angeles y Arantza Campos (coord.) (2005): *Igualdad de oportunidades e igualdad de género: una relación a debate*. Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati. Dykinson. 233 pág.
- Becker, Gary (1981): *A Treatise on the Family*. Cambridge, Massachusset: Harvard University Press, 288 pág.
- Beldarrain, Manuel (1995): "Los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma Vasca: su problemática financiera" en *Udala Euskal Herrian. El municipio en Euskal Herria*. Cuadernos de Sección. Derecho 10. Donostia: Eusko Ikaskuntza. Jornadas celebradas en Vitoria-Gasteiz, 6 y 7 de abril, pág. 55-83.
- Bellamy, Kate (2002a): "La introducción de los presupuestos de género y el grupo de mujeres del Reino Unido para los presupuestos" en *Genero y presupuestos públicos*. Jornadas, Emakunde, 9-10 diciembre.

- Bellamy, Kate (2002b): *Presupuestos de género*. Documento de información para la Red Informal en Presupuestos de Género del Consejo de Europa. Consejo de Europa. 20 pág.
- Beneria, Lourdes. (1995): "Towards a greater integration of gender in economics". *World Development*, Vol. 23, N. 11. pág. 1839-1850.
- Beneria, Lourdes (2005): *Género, desarrollo y globalización. Por una ciencia económica para todas las personas*. Ed. Hacer. 203 pág.
- Bergmann, Barbara R. (1995): "Becker's Theory of the Family: proposterous conclusions", *Feminist economics* 1 (1), pág. 141-50.
- Bergmann, Barbara R. (2005): "Gender in Public Expenditure Reviews", en Anwar Shah (ed.), *Equity in Public Spending*, Washington, DC: El Banco Mundial.
- Bettio, Francesca, Annalisa Rosseli y Giovanna Vingelly (2002): "Gender auditing dei bilanci pubblici". Fondazione AJ Zaninoni. [www.fondazionezaninoni.org](http://www.fondazionezaninoni.org)
- Bilboko Udala-Ayuntamiento de Bilbao (1994): *Informe sobre la situación de las mujeres en Bilbao, 1994*. Area de Mujer, Juventud y Deporte. 147 pág.
- Bilboko Udala-Ayuntamiento de Bilbao (1997): "I Plan Municipal de Igualdad de Oportunidades 1997-2001". Emakumearen Udal Zerbitzua- Servicio Municipal de la Mujer.
- Bilboko Udala-Ayuntamiento de Bilbao (2003): "II Plan Municipal para la Igualdad entre mujeres y hombres en Bilbao 2003-06". Emakumearen Udal Zerbitzua- Servicio Municipal de la Mujer.
- Bilboko Udala- Ayuntamiento de Bilbao (2005): *Bilbao en cifras, Bilbao zenbatekoetan*. Area de Relaciones Ciudadanas. 102 Pág.
- Bilboko Udala-Ayuntamiento de Bilbao (2006): "Bilbao en cifras. Bilbao zenbatekoetan". Hiritarrekiko Harremanen Saila. Area de Relaciones Ciudadanas. 102 pág.
- Bittman, Michael (1999): "Parenthood without penalty: time use and public policy in Australia and Finland". *Feminist economics* 5 (3) pág. 27-42.
- Bizkaiko Foru Aldundia (ed.) (2003): *Nola ebaluatu politika publikoak generoaren ikuspegitik?*. ¿Cómo evaluar las políticas públicas desde la perspectiva de género? Jornadas, 21-22 de mayo. Diputación Foral de Bizkaia.
- Blaug, Mark (1980): *The methodology of economics or how economists explain*. Cambridge: Cambridge University Press, 298 pág.
- Boch, Chirstine (1993): "The European Community and Sex Equality: why and How?", en *Sex equality: law and economics*. Hume Papers on public policy. Vol. I, n. I. David Hume Institute. Pág. 1- 21

- Bosch, Anna, Cristina Carrasco y Elena Grau (2005): "Verde que te quiero violeta" en Enric Tello, *La Historia Cuenta. Del crecimiento económico al desarrollo humano sostenible*, El Viejo Topo. Pág. 321-346.
- Boserup, Ester ([1970] 1993): *La mujer y el desarrollo económico*. Ed. Minerva. 287 pág.
- Boston, Jonathan, John Martin, June Pallot y Pat Walsh ([1996] 1998): *Public management: The New Zealand Model*. Oxford University Press. Auckland, Melbourne, New York Toronto. 406 pág.
- Boyer, Robert e Yves Saillard (dir.) (1995): *La théorie de la régulation l'état des savoirs*. Paris: La Découverte. 568 pág.
- Buchanan, James M. (1950): "Federalism and Fiscal Equality", *American Economic Review*, Vol. XL, N°4, pág. 583-599.
- Buchanan, James M. (1975): *The limits of liberty: between anarchy and Leviathan*, Chicago: University of Chicago Press, 210 pág.
- Buchanan, James M. (1986): *Liberty, market and the state: political economy in the 1980* Brighton: Wheatsheaf Books, 278 pág.
- Buchanan, James M. y Richard A. Musgrave (1999): *Public Finance and Public Choice: two contrasting visions of the State*. The MIT Press. 272 pág.
- Budlender, Debbie (1998): "The South African Women's Budget Initiative". Background paper n.2 to the *Meeting on women and political participation: 21Th Century Challenges*. UNDP. New Delhi (1999).  
<http://magnet.undp.org/events/gender/india/Soutaf.htm>
- Budlender, Debbie y Rhonda Sharp, con Kerry Allen (1998): *How to do a gender-sensitive budget analysis: Contemporary research and practice*. London: Australian Agency for International Development (AusAID) y Commonwealth Secretariat. 81 pág.
- Budlender, Debbie (1999): "Borrador: The South African Women's Budget initiative". Ponencia preparada para el taller : *Pro-poor, Gender- and Environment-sensitive budgets*. New York.
- Budlender, Debbie (2000): "The political economy of Women's Budgets in the South". *World Development*, Vol. 28. N. 7. Pág. 1365-1378.
- Budlender, Debbie (2002): "A global assessment of gender responsive budget initiatives" y "A profile of country activities" en D. Budlender, D. Elson, G. Hewitt y T. Mukhopadhyay *Gender budgets make cents: understanding gender responsive budgets*. Commonwealth Secretariat. Pág. 83-164

- 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 (ed.) (2002b): *Gender budgets make more cents. Country studies and good practice*. Commonwealth Secretariat. [www.bellanet.org/grbi/docs/GBMMC.pdf](http://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.
- Budlender, Debbie (2005): "Expectations versus Realities in Gender Responsive Budget Initiatives" *UNRISD Project on Gender and Social Policy*. UNRISD. 32 pág.
- Burlamaqui, Leonardo (2000): "Evolutionary economics and the economic role of the state" en L. Burlamaqui, Ana Celia Castro and Ha-Joon Chang, (eds.) *Institutions and the role of the State*. Edward Elgar.
- Bustelo, María (2001): *La evaluación de las políticas públicas de igualdad de género de los gobiernos central y autonómicos en España: 1995-1999*. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid. 526 pág.
- Cabo, Isabel de (1995): *Los socialistas utópicos*. Ariel Textos de Historia. 196 pág.
- Cagatay, Nilufer, Diane Elson, y Caren Grown (1995): "Introduction". *World Development* 23 (11): 1827-36.
- Cagatay, Nilüfer, Mümtaz Keklik, Radhika Lal y James Lang (2000): "Budgets as if people mattered. Democratizing macroeconomic policies". *SEPED Conference Paper Series*. [http://www.undp.org/seped/publications/conf\\_pub.htm](http://www.undp.org/seped/publications/conf_pub.htm).
- Cairó i Céspedes, Gemma y Maribel Mayordomo (comps.) (2005): *Por una economía sobre la vida. Aportaciones desde un enfoque feminista*. Icaria. Más Madera. 109 pág.
- Canadian Centre For Policy Alternatives (2006): "2006 Manitoba Alternative Provincial Budget. Investing in tomorrow today" CCPA-MB y UNPAC. Manitoba. [http://www.policyalternatives.ca/documents/Manitoba\\_Pubs/2006/2006\\_Manitoba\\_Alternative\\_Budget.pdf](http://www.policyalternatives.ca/documents/Manitoba_Pubs/2006/2006_Manitoba_Alternative_Budget.pdf)
- Canovan, Margaret (1987): "Rousseau´s two concepts of citizenship" en E. Kennedy y S. Mendus (eds) *Women in Western Political Philosophy*. Wheatsheaf Books. Pag.78-105.
- Carrasco, Cristina (ed.) (1999): *Mujeres y economía. Nuevas perspectivas para viejos y nuevos problemas*. Icaria-Antrazyt 147. 435 pág.

- Carrasco, Cristina y Maribel Mayordomo, (1999): "Tiempos, trabajos y organización social: reflexiones en torno al mercado laboral femenino", en C. Carrasco (ed.) *Mujeres y economía. Nuevas perspectivas para viejos y nuevos problemas*. Icaria-Antrazyt, Pág. 125-171
- Carrasco, Cristina (ed.) (2001): *Tiempos, trabajos y género*. Universitat de Barcelona. 253 pág.
- Carrasco Cristina (2006): "La paradoja del cuidado: necesario pero invisible" *Revista de Economía Crítica*. N.5, marzo, pág. 39-64.
- Carrasco, Cristina (2006b): "La economía feminista: una apuesta por otra economía", en M. J. Vara (Coord.) (2006): *Estudios sobre género y economía*. AKAL, Economía actual, 15. Pág. 29- 62..
- Carter, Neil, Rudolf Klein y Patricia Day (1992): *How Organisations measure success. The use of performance indicators in government*. Routledge: London y New York. 194 pág.
- Castells, José Manuel (1995): "Los Ayuntamientos en la Comunidad Autónoma Vasca. Problemática general" en *Udala Euskal Herrian. El municipio en Euskal Herria*. Cuadernos de Sección. Derecho 10. Donostia: Eusko Ikaskuntza. Jornadas celebradas en Vitoria-Gasteiz, 6 y 7 de abril. Pág. 31-54
- CE-Comisión Europea (1996): "Incorporating equal opportunities for women and men into all Community policies and activities" COM (96) 67 final. Brussels, 21.02.1996. 21 pág.
- CE- Comisión Europea (1997): "A guide to Gender Impact Assessment" *Equality between women and Directory - General for Employment, Industrial Relations and Social Affairs UNIT V/D.5*  
[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/gender\\_equality/docs/gender/gender\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/gender_equality/docs/gender/gender_en.pdf). 7 pág.
- CE- Comisión Europea (2003): "Gender equality in development cooperation: from policy to practice- The role of the European Commission". *Development* 119. 29 pág.
- CELI-Videnscenter for ligestilling (2002): *Methods for Gender Mainstreaming*. Danish National Research and Documentation Centre on Gender Equality.  
[www.ligestilling.com/publikationer/Met.eng\\_net.pdf](http://www.ligestilling.com/publikationer/Met.eng_net.pdf) 28 pág.
- Centre for Budget and Governance Accountability (2005): *Response to Union Budget 2005-06. State Intervention in Favour of the Poor: Decisive or Disappointing?*.  
<http://www.internationalbudget.org/resources/howto/UnionBresp05.pdf>
- Chang, Ha-Joon (2000): "An institutionalist Perspective on the Role of the State. Towards an Institutional Political Economy" en L. Burlamaqui, A. Castro and H-J. Chang (eds) *Institutions and the Role of the State*. Edward Elgar

- Cholces: A Coalition for Social Justice y Canadian Centre for Policy Alternatives (1998): *Show us the money. The politics and Process of Alternative Budgets*. Arbeiter Ring Publishing: Winnipeg. 110 pág.
- Comín, Francisco (1996): *Historia de la Hacienda Pública, I: Europa*. Crítica, Grijalbo Mondadori, SA, Barcelona. 253 pág.
- Comité Asesor sobre la Igualdad de Oportunidades para las mujeres y los Hombres (2003): *Opinion On Gender Budgeting*. Advisory Committee On Equal Opportunities For Women And Men. Unión Europea.  
[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/equ\\_opp/strategy/opinion\\_on\\_gender\\_budgeting\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/equ_opp/strategy/opinion_on_gender_budgeting_en.pdf)
- Consejo de Europa-Council of Europe (2004): *Gender mainstreaming. Fact sheet. Action undertaken by the Council of Europe*  
[http://www.coe.int/T/E/Human\\_Rights/Equality/PDF\\_Mainstreaming\\_E\\_Sept2004.pdf](http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Equality/PDF_Mainstreaming_E_Sept2004.pdf).
- Consejo de Europa-Council of Europe (2005a): "Rapport sur l'integration d'une perspective de genre dans le processus budgétaire" *Project de rapport final du Groupe de Specialistes sur l'integration d'une perspective de genre dans le processus budgétaire*. EG-S-GB (2004) RAP FIN prov 2. Division Egalité. Direction Generale des droits de l'homme. DGII. [www.coe.int/equality/fr](http://www.coe.int/equality/fr). 53 pág.
- Consejo de Europa-Council of Europe (2005b): *Gender budgeting. Final report of the Group of specialists on gender budgeting* (EG-S-GB). Directorate General of Human Rights. Strasbourg. [www.coe.int/equality/fr](http://www.coe.int/equality/fr). 43 pág.
- Consejo General del País Vasco (1979): *Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Ind. Gráfica. Valverde SA. Donostia.
- Consejo Nórdico (2005): *Equality and public finances. A discussion paper on gender responsive budgets*, (english version). Copenhagen. Pág. 31-54
- 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.
- DeGroot, Jennifer (2005): *Gender Budgets as a Tool for Women's Economic Security*. Conferencia *Imagining Public Policy to Meet Women's Economic Security Needs*. SFU/CCPA .UNPAC Manitoba.  
<http://www.sfu.ca/espconference2005/web/presentations/Panel%20B4.pdf>

- Díez, M. Angeles (2001): *La Evaluación de la Política Regional: propuestas para evaluar las nuevas políticas regionales*. Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea. Serie Tesis doctorales. 445 pág.
- Dijkstra, Geske y Janneke Plantenga (eds) (1997): *Gender and economics. A European perspective*. Routledge: London and New York. 167 pág.
- Domínguez, Rafael (2001): “¿Por qué la economía es una ciencia tan misógina? Una relectura de los clásicos desde la economía feminista”. *Política y Sociedad*, 37, Madrid. Pág.181-201
- Dow, Sheila C. (1990): “Beyond dualism”. *Cambridge Journal of Economics*, 14, pág.143-157
- Dow, Sheila C. (2001): “Post Keynesian methodology” en RPF Holt, y S. Pressman (ed.), *A new guide to Post Keynesian economics*. NY Routledge. Pág. 11-19
- Downs, Anthony ([1957] 1993): “A comment on economic theories of government behavior” en *An economic theory of democracy*, New York: Harper and Row (pág. 279-74), incluido en C. K. Rowley (ed.). *Public Choice Theory Volume I. Homo Economicus in the political market place*, Edward Elgar Publishing Ltd.
- Dugger, William M. y William T.Waller Jr. (ed.) (1992):*The Stratified State. Radical Institutional Theories of Participation and Duality*. M.E.Sharpe: Armonk, NY, London. 271 pág.
- Dugger, William M. (1994): “Institutionalism and Feminism” en J. Peterson y D. Brown, *The economic status of women under capitalism. Institutional economics and feminist theory*. Edward Elgar. Pág. 3-18
- Durán Forero, Rosalba (1998): “*Mujer e igualdad en Hobbes y Spinoza*”, Comunicación presentada en el *XX World Congress of Philosophy*, Boston, Massachussets, 10-15 agosto. <http://www.bu.edu/wcp/Papers/Gend/GendFore.htm>
- Einsenstein, Zillah R. (Comp.) (1980): *Patriarcado capitalista y feminismo socialista*. Ed. Siglo XXI. 313 pág.
- Elman, R. Ami (1995): “The State’s Equality for Women. Sweden’s Equality Ombudsman” en D.M. Stetson y A.Mazur (ed.) *Comparative State Feminism* Sage Publications. pág. 237-253
- Elson, Diane (1991): “Male bias in the development process: an overview” en D. Elson (ed.) *Male bias in the development process*. Manchester: University of Manchester Press. Pág. 1-28.
- Elson, Diane (1994): “Micro, meso, macro:gender and economic analysis in the context of economic reform” en I. Bakker (ed.) *The strategic silence. Gender and economic policy*. London:Zed. Pág. 33-45.

- Elson, Diane. (1995): "Gender awareness in modeling structural adjustment". *World Development* Vol. 23. N.11. Pág. 1851-1868
- Elson, Diane. (1998): "The Economic, the Political and the Domestic: Businesses, States and Households in the Organisation of Production", *New Political Economy*, Vol.3, No 2, Pag. 189-208.
- Elson, Diane (1999): "A Tool for Implementing the Platform for Action: Gender-Sensitive Budget Analysis", en *An Information Kit towards the Five Year Review of the Implementation of the Beijing Platform for Action*, UNIFEM, Women's Economic Empowerment in Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States.
- Elson, Diane (2002a): "Integrating gender into government budgets within a context of economic reform" en D. Budlender et al. (2002a): *Gender budgets make cents: understanding gender responsive budgets*. Commonwealth Secretariat.
- Elson, Diane (2002b): "Gender responsive budget initiatives: some key dimensions and practical examples". Ponencia presentada en la Conferencia *Gender budgets, financial markets, financing for development*, 19-20 febrero. Heinrich-Boell Foundation, Berlin.
- Elson, Diane (2003): "Gender mainstreaming and gender budgeting" Conference *Gender Equality and Europe's future*. European Commission, DG Education and Culture and Jean Monnet Project. Brussels.
- Elson Diane (2006): "Gender equality, public finance and globalization" en J. K. Boyce et al. (ed.), *Human development in the Era of Globalization: essays in honor of Keith B. Griffin*. Edward Elgar publishing Ltd. Pág. 239-256.
- Elson, Diane y Nilufer Cagatay. (2000): "The social content of macroeconomic policies". *World Development* Vol. 28. N.7. Pág. 1347-1364
- Emakunde (1997): *Genero-ikuspuntua tokiko eta eskualdeko garapenean integrazteko eskuliburua*. 111 pág.
- Emakunde (2002): *Informes sectoriales de presupuestos con enfoque de género del Gobierno Vasco*. Materiales [www.emakunde.es](http://www.emakunde.es)
- Emakunde (2005): "Presupuestos Locales con Enfoque de Género. Documento de Trabajo. Grupo de trabajo técnicos locales". Gobierno Vasco. 32 pág.
- Engels, Friedrich ([1845] 1988): *The Condition of the Working Class in England*. Penguin Books. 301 pág.
- England, Paula (1992): *Comparable worth: theories and evidences (Social institutions and social change)*. New York: Aldine de Gruyter. 346 pág.

- England, Paula (1993): "The separative self: androcentric bias in neoclassical assumptions", en M. A. Ferber y J. A. Nelson (eds) *Beyond economic man*, University of Chicago Press. Pág 37-53
- Esim, Simel (2000): *Gender-Sensitive budget initiatives for Latin American and the Caribbean: a tool for improving accountability and achieving effective policy implementation*. UNIFEM, Nueva York.  
[www.hsph.harvard.edu/Organizations/healthnet/gender/docs/esim.html](http://www.hsph.harvard.edu/Organizations/healthnet/gender/docs/esim.html).  
En castellano: <http://www.unifem.org.mx>.
- Espiau, Mireia, Dominique Saillard y Rafael Ajangiz (2005): "Género en la participación. Un camino por recorrer". *Cuadernos Bakeaz* 67, febrero. 34 pág.
- Espinosa, Isolda y Milagros Barahona (2004): *Los Presupuestos de Género como parte del proceso de Planificación de Género. Guía Metodológica*. Grupo de Incidencia Sur Norte, 85 pág.
- European Women's Lobby (2004): *Gender Budgeting. An overview by the European Women's Lobby*. Febrero. [www.womenlobby.org](http://www.womenlobby.org), 31 pág.
- Eusko Jaurlaritz (1993): *Ley de Territorios Históricos// Kondaira-lurraldeei buruzko Legea; modificada por la Ley 5/1993 de 16 de Julio*. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- Ferber, Marianne, A. y Julie A. Nelson (ed.) (1993): *Beyond economic man. Feminist theory and economics*. Chicago: University of Chicago Press. 178 pág.
- Ferber, Marianne, A. y Julie A. Nelson (ed.) (2003): *Feminist economics today: beyond economic man*. Chicago: The University of Chicago Press, 209 pág.
- Fitzgerald, Rona (2002): "Iniciativa de Presupuestos Públicos con Enfoque de Género (Gobierno Vasco)", Exposición realizada en el II Seminario [Iniciativas de Presupuestos con enfoque de Género](#), 21 y 22 de Marzo, Vitoria-Gasteiz, Emakunde. 7 pág.
- Fitzgerald, Rona, Ailsa McKay y Kay Simpson (2005): "Gender Impact Analysis and the Scottish Budget Sport and Health Pilots". Informe preparado para la Equality Unit del Gobierno de Escocia. 21 pág.
- Folbre, Nancy (1993): "Socialism, feminist and scientific" en M.A. Ferber y J. A. Nelson (eds) *Beyond economic man, Feminist Theory and Economics*, University of Chicago Press. Pág. 94- 110
- Folbre, Nancy (1994): *Who pays for the kids? Gender and the structures of constraint*. Routledge. London and New York. 335 pág.
- Folbre, Nancy y Heidi Hartmann (1999): "La retórica del interés personal. Ideología y género en la teoría económica", en C. Carrasco, (ed.), *Mujeres y economía*.

- Nuevas perspectivas para viejos y nuevos problemas*. Icaria-Antrazyt 147. Pág. 91-121.
- Folbre, Nancy y, Julie A. Nelson (2000): For Love or Money- or Both?. *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 14, N.4. Pág. 123-140.
- Folbre, Nancy (2005): "Demanding quality: Worker/Consumer Coalitions and "High Road" Strategies in the Care Sector", Comunicación presentada en *Conference on Caring Labor*, University of Washington, 20 y 21 mayo, 32 pág.
- Fondazione A.J. Zaninoni (2002): *Gender Auditing dei bilanci pubblici*. [www.fondazionezaninoni.org](http://www.fondazionezaninoni.org), 55 pág.
- Forget, Evelyn L. (1997): "The market for virtue: Jean-Baptiste Say on women in the economy and society", *Feminist Economics* 3 (1), Pág. 95-111 .
- Fossati, Amedeo y Giorgio Panella (ed.) (1999): *Fiscal Federalism in the European Union*. Routledge: London and New York. 301 pág.
- Gardiner Jean ([1975] 1980): "El trabajo doméstico de las mujeres" en Z.R. Einsenstein (Comp.), *Patriarcado Capitalista y Feminismo Socialista*, Siglo XXI Editores. Pág. 157-171.
- Gardiner, Jean (1997): *Gender, Care and Economics*, London, MacMillan, 273 pág.
- Gardiner, Jean (1999): "Los padres fundadores", en *Mujeres y economía. Nuevas perspectivas para viejos y nuevos problemas*. C. Carrasco (ed.) Icaria-Antrazyt 147. Pag. 59-90.
- Gelambi, Mónica (2006): "Pressupostos de Gènere: l'experiència de Gènova", *Seminari Ciutats i Persones*, Barcelona, 16 Junio, Instituto de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Autónoma de Barcelona.
- Geller-Schwartz, Linda (1995): "An Array of Agencies. Feminism and State Institutions in Canada", en Stetson y Mazur (eds.), *Comparative State Feminism*. Sage Publications. Pág. 40-58.
- Goetz, Anne Marie (ed.) (1997): *Getting institutions right for women in development*. London, Zed Books. 240 pág.
- Gomáriz, Enrique y Angela Meentzen (2000): "Sobre la propuesta de democracia de género. A modo de introducción" en A. Meentzen y E. Gomáriz (comp), *Democracia de Género. Una propuesta para Mujeres y Hombres del Siglo XXI*. Fundación Heinrich Böll y la Fundación Género y Sociedad, San Salvador, Costa Rica.
- Gonick, Cy, y Todd Scarth (1996): "A people's budget: the story of the alternative federal budget", *Canadian dimension*, Vol. 30, nº 2, abril. [www.canadiandimension.mb.ca/archive/altbud.htm](http://www.canadiandimension.mb.ca/archive/altbud.htm)

- Griff, Yolande, Barbara Krug, Thanh-Dam Truong e Irene Van Staveren (2000): "Summary report of FENN/ISS seminar on "Gender Audits of Public Finance", 23 Mayo. Institute of Social Studies, La Haya, Países Bajos. [http://www.fennetherlands.nl/files/verslagen/verslag\\_genderaudits.pdf](http://www.fennetherlands.nl/files/verslagen/verslag_genderaudits.pdf)
- Grown, Caren, Diane Elson y Nilufer Cagatay (2000): "Introduction". *World Development. Special Issue on Growth, Trade, Finance and Gender Inequality. Vol.28. N. 7*, pág. 1145-1156
- Guzman, Virginia (2001): "La institucionalidad de género en el Estado: nuevas perspectivas de análisis". *Serie: mujer y desarrollo. Unidad Mujer y Desarrollo*. CEPAL. ONU. 40 pág.
- Hamouda, OF, and Harcourt, GC (1989): "Post-Keynesianism: From Criticism to Coherence?" en J. Pheby (ed.), *New directions in Post-Keynesian economics*. Edward Elgar. Pág. 1-34.
- Harding, Sandra (1986): *The science question in feminism*. Ithaca NY: Cornell University Press. 271 pág.
- Harding, Sandra (1991): *Whose Science? Whose Knowledge? Thinking from women's lives*. Ithaca: Cornell University Press, 319 pág.
- Harding, Sandra (1995): "Can feminist thought make economics more objective?", *Feminist Economics*, 1(1), 7-32.
- Hargreaves Heap, Shaun (1986-7): "Risk and culture: a missing link in the Post Keynesian tradition", *Journal of Post Keynesian Economics*. Winter. Vol. IX. N.2. Pág. 267-278.
- Harmant, Heidi (1981): "The unhappy marriage of marxism and feminism: towards a more progressive union" en L. Sargent (ed.), *Women and Revolution*, previamente publicado en *Capital & Class* (verano 1979), 8:1-33.
- Held, David y Martin Robertson (eds) (1983): *States and Societies*. New York University Press. 629 pág.
- Hedman, Birgitta, Francisca Perucci y Pehr Sundstrom, (1996): *Engendering Statistics: A tool for change*, Stockholm: Statistics Sweden.
- Hewitt, Guy y Tanni Mukhopadhyay, (2002): "Promoting gender equality through public expenditure" en D. Budlender et al., *Gender budgets make cents: understanding gender responsive budgets.*, Commonwealth Secretariat. Pág. 49-81.
- Hewitt, Guy (2002): "The Commonwealth Secretariat: the role of external agencies" en D. Budlender y G. Hewitt, *Gender budgets make more cents. Country studies and good practice*. Commonwealth Secretariat . Pág. 13-22.

- Hewitson, Gillian J. (1999): *Feminist economics: interrogating the masculinity of rational economic man*, Cheltenham (Gran Bretaña) [etc.]: Edward Elgar.
- Heyzer, Noeleen (2000): *El progreso de las mujeres en el mundo 2000*. "Introducción" UNIFEM.
- Himmelweit, Susan (1995): "The discovery of "Unpaid Work": The social consequences of the expansion of "work"". *Feminist Economics*, 1(2), pág. 1-19.
- Himmelweit, Susan (1998): "Care and the budgetary process". Comunicación presentada en la Conferencia *Out of the margin 2: Feminist approaches to economics*, Universidad de Amsterdam, 2-5 junio.
- Himmelweit, Susan (2000): "The experience fo UK Women's Budget Group" en *International Workshop on Gender Auditing of Government Budgets*. Dipartimento per la pari opportunità. Presidenza del Consiglio dei Ministri. Roma. 15-17 Septiembre, pág. 3-25.
- Himmelweit, Susan. (2002): "Making visible the hidden economy: the case for gender-impact analysis of economic policy". *Feminist Economics* 8 (1), pág.49-70.
- Himmelweit, Susan. (2003): "An evolutionary approach to feminist economics: two different models of caring" en D. K. Barker y E. Kuiper (ed.), *Towards a feminist philosophy of economics*, Routledge: London and New York. Pág. 247-265.
- HM Treasury y DTI (2004): *Gender Analysis of Expenditure Project. Final Report*. Gobierno Británico. 31 pág.
- Hobbes, Thomas ([1642] 2004): *De Cive. Herritarra (testu hautaketa)*. Euskal Herriko Unibertsitatea/ Universidad del País Vasco. 215 pág.
- Hobbes, Thomas ([1651]1995): *Leviathan*. Klasikoak. 536 pág.
- Hodgson, Geoffrey M. (1986): "Behind methodological individualism". *Cambridge Journal of Economics*, 10, pág. 211-224.
- Hodgson, Geoffrey (1988): *Economics and institutions: A Manifesto for a Modern Institutional Economics*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Hodgson, Geoffrey (1989): "Post-Keynesianism and Institutionalism: the missing link" en J. Pheby (ed.) *New directions in Post-Keynesian economics*, Edward Elgar. Pág. 94-123.
- Hodgson, Geoffrey M. (1999): *Economics and Utopia: Why the Learning Economy is Not the End of History*", Routledge: London, 337 pág.

- Hofbauer, Helena (2002): "Mexico: collaborating with a wide range of actors" en D. Budlender, y G. Hewitt, *Gender budgets make more cents. Country studies and good practice*. Commonwealth Secretariat.
- Holt, Richard P.F. y Steven Pressman (ed.) (2001): *A new guide to Post-Keynesian Economics*. NY Routledge. 134 pag.
- Holvoet, Nathalie (2001): "Conference Report: Strengthening economic and financial governance through Gender Responsive Budgeting", *Conferencia a alto nivel de UNIFEM-OCDE-Consejo Nórdico de Ministros- Gobierno de Bélgica*. Egmont Palace, Bruselas, 16-17 octubre. 106 pág.
- Holvoet, Nathalie (2006): "Gender Budgeting in Belgium. Findings from a pilot project" Power Point. *Belgian Institute for Equality between Men and Women*. 12 de enero. 14 pág.
- Horelli, Liisa (1999): "Conditions and methods for mainstreaming gender equality in the finnish ministries. An extended case study for the mainstreaming project of the Nordic Council of Ministries. Comunicación presentada en *Women's Worlds 99: 7th International Interdisciplinary Congress on Women*. Tromsø, Noruega. 11 pág.
- Horelli, Liisa (2001): "The gendered account of the personnel as a tool for mainstreaming equality in finnish ministries". [www.eurofem.net/info/AccountOf.html](http://www.eurofem.net/info/AccountOf.html), 5 Pág.
- Horelli, Liisa y Milja Saari (2002): "How to mainstream gender equality. Experiences from the Finnish Contexts". Helsinki. [www.eurofem.net/valtavirtaan](http://www.eurofem.net/valtavirtaan).
- Humphries, Jane (1998): "Towards a Family-friendly Economics", *New Political Economy*, Vol. 3, Nº 2. Pág. 223-240.
- Humphries, Jane y Hill Rubery (1984): "The reconstitution of the supply side of the labour market: the relative autonomy of social reproduction", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 8 (4), pág. 331-346
- IBP (2005): "Gender and Budget 2005", International Budget Project, 8 pág. [www.genderstats.org.za/economy.shtml](http://www.genderstats.org.za/economy.shtml)
- IBP(2006): "Boletín enero 2006", International Budget Project 18 pág. [www.internationalbudget.org/resources/boletin31.htm](http://www.internationalbudget.org/resources/boletin31.htm)
- IDASA (2000): "Budget dictionary". *Budget Information Service*. Albert Van Zyl. <http://www.internationalbudget.org/resources/library/budgetdictionary.pdf>
- Jefferson, Therese y John E. King, (2001): "Never intended to be a theory of everything: Domestic labor in neoclassical and marxian economics". *Feminist Economics* 7 (3), pág. 71-101.

- Jennings, Ann L. (1992): "Not the Economy: Feminist Theory, Institutional Change, and the State" en W. M. Dugger y W. T. Waller. Jr. (ed.), *The Stratified State. Radical Institutional Theories of Participation and Duality*. M.E. Sharpe: Armonk, NY, London. Pág. 117-149.
- Jennings, Ann L. (1993): "Public or private? Institutional Economics and Feminism" en M. A. Ferber y J. A. Nelson (eds), *Beyond economic man: Feminist Theory and Economics*, Chicago: University of Chicago Press. Pág 111-130.
- Jennings, Ann L. (1994): "Toward a Feminist expansion of macroeconomics: money matters" *Journal of Economic Issues* 28 (2). Pág. 555-65.
- Jung Sook, Yoon (2002): "Korea: raising questions about women-related policies" en D. Budlender y G. Hewitt, *Gender budgets make more cents. Country studies and good practice*. Commonwealth Secretariat.
- Junta de Andalucía (2005): *Informe de Evaluación de Impacto de género del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2006*. Comisión de Impacto de Género en los Presupuestos. Consejería de Economía y Hacienda. 195 pág.
- Kabeer, Naila (1994): *Reversed realities. Gender hierarchies in development thought*. Verso. New Left Books: London. New York. 346 pág.
- Katouzian, Homa (1982): *Ideología y método en economía*. Madrid: H. Blume Ediciones. 272 pág.
- Krug, Barbara e Irene Van Staveren (2000): "Gender audit: whim or voice" en *Public Finance and Gender*. Final draft 07-04-2000 [www.spaef.com/PFM\\_PUB/](http://www.spaef.com/PFM_PUB/)
- Kuiper, Edith y Jolande Sap et al. (eds). (1995): *Out of the Margins: Feminist Perspectives on Economics*. London: Routledge.
- Kuiper, Edith (2001): "The most valuable of all Capital" A gender reading of economic texts". *Tinbergen Institute Research Series*, no. 244. Amsterdam: University of Amsterdam.
- Lamas, Marta (2000): "Género: los conflictos y desafíos del nuevo paradigma" en A. Meentzen y E. Gomáriz, (comp.): *Democracia de Género. Una propuesta para Mujeres y Hombres del Siglo XXI*. Fundación Heinrich Böll y la Fundación Género y Sociedad, San Salvador, El Salvador/San José. Costa Rica. Pág. 82-92
- Lan Ekintza (2005a): *Mercado de trabajo de Bilbao, 2003. Fase oferta. La estructura laboral*, Octubre. Bilboko Udala- Ayuntamiento de Bilbao, 95 pág.
- Lan Ekintza (2005b): *Anuario Socioeconómico de Bilbao 2004*,. Bilboko Udala- Ayuntamiento de Bilbao, 114 pág.

- Lane, Jan-Erik ([1993] 1995): *The Public Sector. Concepts, Models y approaches*. SAGE publications. 328 pág.
- Laramie, Anthony J. y Douglas Mair (2003): "Taxation" en J.E. King (ed.) *The Elgar companion to post Keynesian economics*. Edward Elgar. Pág. 328-332
- Larrañaga, Mertxe (2002): *El trabajo de las mujeres. El caso de la CAPV en el contexto europeo*. EHUko Argitalpen Zerbitzua/Servicio Editorial UPV. Serie Tesis doctorales. 488 pág.
- Lavoie, Marc (2005): *La economía postkeynesiana. Un antídoto del pensamiento único*. 218. Icaria.Antrazyt. 142 pág.
- Lawson, Max (2002): *Monitoring Policy Outputs: Budget monitoring in Malawi* <http://www.internationalbudget.org/resources/Malawi.pdf>
- Lerner, Gerda (1986): *The Creation of Patriarchy*. Oxford University Press: New York. 318 pág.
- Lewis, Margaret y David Sebberson (1997): "The rhetoricality of economic theory: Charlotte Perkins Gilman and Thorstein Veblen". *Journal of Economic Issues*. Vol XXXI, N.2. 417-24 pág.
- Lombardo, Emanuela (2004): *La europeización de la política española de igualdad de género*. Tirant le blanch, Valencia. 191 pág.
- Long, Julia (2003): "Taking forward gender budget analysis in Ireland". *Pan Island Gender Budget Conference*. London. [www.wbg.org.uk/pdf/JuliaLong-Ireland.pdf](http://www.wbg.org.uk/pdf/JuliaLong-Ireland.pdf) (2 páginas)
- Lotz, Jørgen (1998): "Local government reforms in the Nordic countries, theory and practice" en J. Rattsø (ed.), *Fiscal Federalism and State-Local Finance. The Scandinavian Perspective*, Edward Elgar: UK y USA. Pág 19-28.
- Lotz, Jørgen (1999): "Local government in Denmark" en A. Fossati y G. Panella (ed.) *Fiscal Federalism in the European Union*,. Routledge. London y New York.
- Lovenduski, Joni (1997): "Gender Politics: A Breakthrough for Women" *Parliamentary Affairs*, Octubre, Pág. 200-212.
- Lovenduski, Joni (ed.) (2005): *State Feminism and Political Representation*. Cambridge University Press. 315 pág.
- Loxley, John (1998): "Introduction" en *Show us the money. The politics and Process of Alternative Budgets*. Choices: A Coalition for Social Justice, Canadian Centre for Policy Alternatives. Arbeiter Ring: Winnipeg. Pág 7-8
- Loxley, John (2003): *Alternative budgets. Budgeting as if people mattered*. Fernwood publishing. Halifax. Canadian Centre for policy alternatives-Manitoba.

- Lozano, Antonio V. (2005): "Presupuestos Públicos Sensibles al Género. Una reflexión constructiva para un desarrollo económico sostenible" en M. Pazos (dir.), *Política Fiscal y Género*, Instituto de Estudios Fiscales. Pág. 187-206.
- MacDonald, Martha. (1995): "Economic restructuring and gender in Canada: feminist policy initiatives". *World Development Vol. 23. N.11.* 2005-2017.
- Mackinnon, Catherine (1983): "Feminism, Marxism, Method, and the State: toward Feminist Jurisprudence", *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, Vol. 8, N.º.41. Pág. 635-658.
- Mackinnon, Catherine (1995): *Hacia una teoría feminista del Estado*. Cátedra. Madrid
- Mallafré, Joaquim (1998): "Introducción" en T. Moro, *Utopía*. Planeta. XXVIII pág.
- Mansbridge, Helen (2002): "Mainstreaming/Equality Proofing Budget. The Scottish experience" en *Conferencia sobre presupuestos sensibles al género*. Emakunde. Vitoria-Gasteiz. Power point, 7 pág.
- Marshall, Alfred ([1890] 1954): *Principios de Economía. Un Tratado de Introducción*. Ed. Aguilar, SA. Madrid. 733 pág.
- Martinez, Eva, Ainhoa Novo y Arantza Elizondo (2005): "La integración de la perspectiva de género en la Administración Pública: un caso de estudio en el ámbito municipal" en M. A. Barrère y A. Campos (Coord.) *Igualdad de oportunidades e igualdad de género: relación a debate*. Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati. Dykinson, S.L. Pág. 187-210.
- Martinez Medina, María Concepción (Coord.) (2004): "V.2. Guía para elaborar presupuestos municipales con enfoque de equidad de género" en M. Zarate y O. Gall (coord.), *Mujeres al Timón de la Función Pública (Manual de liderazgo social)*, Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir. Pág. 383-401. [www.mujiresenred.net/iberoamericanas/article.php?id\\_article=5](http://www.mujiresenred.net/iberoamericanas/article.php?id_article=5).
- Massé, Hélène y Ginette Massé (2003): "L'analyse différenciée selon les sexes au gouvernement du Quebec: une approche pour l'égalité entre les femmes et les hommes dans la gestion publique". *Journee Etudes Universidad de Quebec*, 7-8 mayo. [www.unites.uqam.ca/arir/textes.htm](http://www.unites.uqam.ca/arir/textes.htm)
- Marx, Karl y Friedrich Engels ([1848] 1979): *Manifiesto del Partido Comunista*. Moscú: Progreso. 100 pág.
- Mayhew, Anne (1999): "Institutional economics" en J. Peterson y M. Lewis (ed.) *The Elgar Companion to Feminist Economics*. Cheltenham. Edward Elgar. Pág. 479-485
- McKay, Ailsa y Rona Fitzgerald (2003): "Manual. Presupuestos sensibles al género en la Comunidad Autónoma del País Vasco", Emakunde.

[www.emakunde.es/actualidad/presupuestos/rona.pdf](http://www.emakunde.es/actualidad/presupuestos/rona.pdf), 53 pág.

- Mckay, Ailsa (2005): "Developing a Gender Budget Initiative. A Question of Process or Policy? Lessons learned from the Scottish Experience", Comunicación presentada en la Conferencia *Gender Sensitive Budgets in the Public Sector*. Fundación Heinrich Boell. 7-8 Abril, Colonia. 21 pág.
- Meentzen, Angela y Enrique Gomáriz, (comp.) (2000): *Democracia de Género. Una propuesta para Mujeres y Hombres del Siglo XXI*. Fundación Heinrich Böll y la Fundación Género y Sociedad, San Salvador, El Salvador/San José. Costa Rica.
- Meentzen, Angela (2000): "El debate sobre la democracia de género en Alemania" en *Democracia de Género. Una propuesta para Mujeres y Hombres del Siglo XXI*. A. Meentzen y E. Gomáriz (comp.). Fundación Heinrich Böll y la Fundación Género y Sociedad, San Salvador, Costa Rica.
- Meentzen, Angela y Enrique Gomáriz (2002): *Aplicando la democracia de género. Estudio sobre la implementación metodológica y operativa de la Democracia de Género en la planificación y evaluación de proyectos*. Fundación Heinrich Böll. Departamento de Evaluación. Berlin. 76 pág.
- 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: *Ética y Empresa*.
- Midgley, Jane (2005): *Women and the U.S. Budget. Where the money goes and what you can do about it*. New Society Publishers. 202 pág.
- Miguel, Ana de (1995): "Feminismos" en Celia Amorós (comp.) *10 palabras clave sobre mujer*, Ed. Verbo Divino. Publicado en *Creatividad Feminista* como "Los feminismos a través de la Historia".  
[http://www.creatividadfeminista.org/articulos/fr\\_artfeminismo.htm](http://www.creatividadfeminista.org/articulos/fr_artfeminismo.htm)
- Mill, John Stuart ([1869] 1988): *The subjection of women*, Hackett Publishing Company. Indianapolis/Cambridge. Editado por Susan M.Okin. 109 pág.
- Ministerio de Finanzas Francés (2003): *Project de loi de finances pour 2004. Etats des crédits qui concourent aux actions en faveur des droits des femmes*. 191 pág.
- Ministerio de Finanzas Francés (2005): *Project de loi de finances pour 2006. Etats des crédits qui concourent aux actions en faveur des droits des femmes*.  
<http://alize.finances.gouv.fr/budget/plf2006/jaunes/pdf/811.pdf>. 185 pág.
- Ministry of Social Affairs and Employment (MSAE) (2003): *Budgeting from a male/female perspective: an account of three pilots in the Netherlands*. Department for the Co-ordination of Emancipation Policy. The Hague. The Netherlands. 24 pág.

- Molero, Juan Carlos (2002): *Gasto Público y Federalismo Fiscal en España. Período 1984-1998*. Colección Estudios, CES. 310 pág.
- Molina, Cristina (1994): *Dialéctica feminista de la Ilustración*. Anthropos Ed. 318 pág.
- Moreno, Luis (1997). *La federalización de España: poder político y territorio*. Madrid, Siglo XXI. 195 pág.
- Moro, Tomás (1984): *Utopía*. Planeta. 126 pág.
- Musgrave, Richard A. (1999): "The Nature of the Fiscal State: The roots of my thinking" en J. M. Buchanan y R. A. Musgrave *Public Finance and Public Choice: two contrasting visions of the State*. The MIT Press.
- Musgrave, Richard A. y Peggy B. Musgrave (1999): *Hacienda Pública teórica y aplicada*. Quinta edición. McGraw Hill. 779 pág.
- Nelson, Julie (1993): "The study of choice or the study of provisioning? Gender and the definition of economics" en M.A Ferber y J. A. Nelson (eds.) *Beyond economic man. Feminist theory and economics*. The University of Chicago Press. 23-36.
- Nelson, Julie A. (1995): "Feminism and Economics". *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 9, N. 2, pág. 131-148.
- Nelson, Julie A. (1996): *Feminism, objectivity and economics*. Routledge: London and NY, 174 pág.
- Nelson, Julie A. (2003a): "Free market" economics and Feminist Alternatives". *Journee Etudes*. [www.unites.uqam.ca/arir/Nelson.pdf](http://www.unites.uqam.ca/arir/Nelson.pdf)
- Nelson, Julie A. (2003b): "Confronting the science/value split: notes on feminist economics, institutionalism, pragmatism and process thought", *Cambridge Journal of Economics*, 27, Pág. 49-64.
- Neuhold, Brita (2005): "Focus on human rights and gender justice: linking the Millenium Development Goals with the CEDAW and the Beijing Platform for action". WIDE Austria. [http://www.eurosur.org/wide/UN/Neuhold MDG05.pdf](http://www.eurosur.org/wide/UN/Neuhold_MDG05.pdf)
- Neville, J.W. (2003): "Fiscal policy" en JE King (ed.) *The Elgar Companion to Post Keynesian Economics*. Edward Elgar. Pág.149-153
- Nicholson, Linda J. (1986): *Gender and History. The limits of social theory in the age of the family*. Columbia University Press: New York. 238 pág.
- Nicolaidis, Phedon (1988): "Limits to the expansion of neoclassical economics". *Cambridge Journal of Economics*, 12, pág. 313-328.

- Norton, Andy y Diane Elson (2002): *What's behind the budget? Politics, rights and accountability in the budget process*. London: Overseas Development Institute.
- Nyberg, Anita (2000): "From foster mothers to child care centers: a history of working mothers and child care in Sweden", *Feminist Economics*, 6(1), 5-20.
- Oakley, Ann ([1974] 1987): *Housewife*. Penguin Books. 273 pág.
- Oakley, Ann y Susan A. Williams (ed.) (1994): *The Politics of the Welfare State* University of London. Institute of Education. UCL Press. 232 pág.
- Oates, Wallace E. (1989): "Searching for Leviathan: a reply and some further reflections". *The American Economic Review*. Vol. 79. Nº 3. pag. 579-583.
- Palmer, Ingrid (1995): "Public finance from a gender perspective" *World Development*, 32 (11), pág. 1981-6.
- Parlamento Europeo (2003): *Resolución del Parlamento Europeo sobre el gender budgeting (integración de la perspectiva de género en el presupuesto) - elaboración de presupuestos públicos con una perspectiva de género (2002/2198(INI))*.
- Pazos, María (dir.) (2005): "Política fiscal y género" en *Estudios de Hacienda Pública*. Instituto de Estudios Fiscales. Ministerio de Economía y Hacienda. 228 pág.
- Peacock, Alan ([1992] 1995): *Elección pública. Una perspectiva histórica*. Ed. Alianza Economía. 134 pág.
- Pereira, Celia (2005): "El principio de "gender mainstreaming": logros y dificultades en su adopción y aplicación" en M.A. Barreré y A. Campos (coord.) *Igualdad de oportunidades e igualdad de género: una relación a debate*. 65-92 pág.
- Pérez Fragoso, Lucía y María Concepción Martínez Medina (2004): *Comparative Research on Gender Sensitive Budget Initiatives*, Equidad de Género. Project. Program on Economy and Gender 2002-04. Fundación Böll, Regional Office C.A., Mexico y Cuba. Borrador. Noviembre. 54 pág.
- Pérez Fragoso, Lucía, M. Concepción Martínez Medina y M. Vallarta Vázquez (2004): "V.1. Manual de descentralización de los recursos etiquetados para mujeres" en Mónica Zarate y Olivia Gall (coord.), *Mujeres al Timón de la Función Pública (Manual de liderazgo social)*, Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir. Pág. 329-381
- Pérez Orozco, Amaia (2005): *Perspectivas Feministas en torno a la Economía: el caso de los cuidados*. Universidad Complutense de Madrid. Tesis Doctoral. 654 pág.

- Pérez Orozco, Amaia (2006): "Amenaza tormenta: la crisis de los cuidados y la reorganización del sistema económico", *Revista de Economía Crítica*, nº 5, marzo. Pág. 7-37.
- Peterson, Janice (1992): "Women and the State" en W.M Dugger y W.T Waller Jr. (eds) *The Stratified State. Radical institutionalist theories of participation and duality*. M.E.Sharpe Armonk, NY, London, England. Pág. 173- 193.
- Peterson, Janice y Doug Brown (1994): *The economic status of women under capitalism. Institutional economics and feminist theory*. Edward Elgar. 182 pág.
- Peterson, Janice (1997): "'Ending Welfare as We Know It": The Symbolic Importance of Welfare Policy in America", *Journal of Economic Issues*, Vol. XXXI. Nº2, June. 425-31.
- Peterson, Janice y Margaret Lewis (1999): *The Elgar Companion to Feminist Economics*. Cheltenham: Edward Elgar. 811 pág.
- Picchio, Antonella (1992): *Social reproduction. The political economy of the labour market*. Cambridge University Press. 193 pág.
- Platón (1988): *La República*. Aguilar. 516 pág.
- PNUD (2001): "Learning and information pack: gender analysis". *Gender in Development Programme*. Enero 2001.  
[http://www.undp.org/gender/docs/GM\\_INFOPACK/GenderAnalysis1.doc](http://www.undp.org/gender/docs/GM_INFOPACK/GenderAnalysis1.doc).
- Pola, Giancarlo (1999): "A comparative view of local finances in EU member countries: are there any lessons to be drawn?" en A. Fossati y G. Panella (ed.). *Fiscal Federalism in the European Union*, Routledge. London and New York.
- Polverari, Laura y Rona Fitzgerald (2002): *Integrating Gender Equality in the Evaluation of the Irish 2000-06 National Development Plan. Volumen 1: Background concepts and methods*. European Policies Research Centre, University of Strathclyde. 54 pág.
- Power, Marilyn (2004): "Social provisioning as a starting point for feminist economics", *Feminist economics*, 10 (3). Pag.3-19.
- Pressman, Steven (2001): "The Role of the State and the State Budget" en R. P. Holt y S. Pressman (eds) *New guide to Post Keynesian Economics*. London: Routledge. Pág. 102-13.
- Pressman, Steven (2003): "Institutionalism" en J.E. King, (ed.) *The Elgar companion to post Keynesian economics*. Edward Elgar. Pág. 196-200.
- Pujol, Michèle A. (1992): *Feminism and Anti-feminism in Early Economic Thought*. Edward Elgar Publishing Limited. 228 pág.

- Quinn, Sheila (2003): "Taking forward gender budget analysis in Ireland". *Pan Island Gender Budget Conference*. London (8 de Julio)  
. [www.wbg.org.uk/pdef/SheilaQuinn-Ireland.pdf](http://www.wbg.org.uk/pdef/SheilaQuinn-Ireland.pdf), 8. pág.
- Rake, Katherine (2002): "Gender Budgets: The Experience of the UK's Women's Budget Group", comunicación presentada en la Conferencia *Gender Balance – Equal Finance*, Basel, Suiza, Marzo, 18 pág.
- Randall, Vicky y Georgina Waylen (ed.) (1998): *Gender, Politics and the State*. Routledge: London and New York. 214 pág.
- Randal, Vicky (1998): "Gender and power: women engage the state" en V. Randall, y G. Waylen (ed.) *Gender, Politics and the State*. Routledge: London and New York. Pág. 185-205.
- Rattsø, Jørn (1998) (ed.): *Fiscal Federalism and State-Local Finance. The Scandinavian Perspective*. Edward Elgar. 422 pag.
- Reeves, Hazel y Heike Wach (1999): "Women's and gender budgets: an annotated resource list". Preparado para Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA). BRIDGE (*Briefings on Development and Gender*). Bibliography nº 9. Institute of Development Studies. Brighton. Universidad de Sussex. [www.ids.ac.uk/bridge/budgets.pdf](http://www.ids.ac.uk/bridge/budgets.pdf)
- Rendall, Jane (1987): "Virtue and Commerce: Women in the Making of Adam Smith's Political Economy", en E. Kennedy y S. Mendus (eds.) *Women in Western Political Philosophy. Kant to Nietzsche*, Wheatsheaf Books. Pág. 44-77.
- RIEE: Revista del Instituto de Estudios Económicos (1987): "Introducción" del monográfico: *La Teoría de la elección social: aportaciones recientes*". Nº 2. Instituto de Estudios Económicos. Madrid. Pág. IX-XXII.
- Robbins, Lionel [1935] (1952) *An essay on the Nature and significance of economic science*, London: Macmillan.
- Robinson, Joan: ([1962], 1974): *Economic philosophy*. Penguin books Ltd.
- Robinson, Joan (1980): "Time in economic theory", [Kyklos, Vol.33. Fasc. 2 (219-229)] en M. C. Sawyer (ed.) *Post-Keynesian Economics*. Edward Elgar.
- Robeyns, Ingrid (2005): "The capability approach and welfare policies". Comunicación presentada en la *Conferencia sobre Auditorias de Género y Presupuestos de Género*, en Bolonia, Italia, el 28 de Enero, organizada por la Región Emilia Romagna. <http://www.ingridrobeyns.nl/Downloads/Bologna.PDF>, 10 pág.
- Roggeband, Conny (2003): "Taller 3: Igualdad de género y técnicas del mainstreaming de género: metodología SMART (método simple para evaluar la relevancia del género en las políticas) y la evaluación del impacto en función de género".

- Jornadas Internacionales*, 8 y 9 de Octubre, Unidad de Igualdad y Género de Andalucía. [www.unidadgenero.com](http://www.unidadgenero.com). 11 pág.
- Rosaldo, Michelle Z. (1980): "The use and abuse of anthropology: reflections on feminism and cross-cultural understanding", *Signs* 5 (3), Pág. 389-417.
- Rosselli, Annalisa (2005) "Gender budget initiatives in Tuscany, Italy" (power point), comunicación presentada en las Jornadas *Gender budgeting in Europe*, 5-8 Febrero, Viena, Austria.
- Rösslhuber, Maria y Petra Ziegler (2005): *Gender mainstreaming- Does gender mainstreaming improve women's chances to participate in decision-making processes?. An expertise*. Austrian Women's Shelter Network. [http://www.sister-cities-going-gender.org/SISTERS/\(4\)%20Annex%20III%20%20\(AoeF%20-%20GENDER%20MAINSTREAMING%20%20AN%20EXPERTISE.pdf](http://www.sister-cities-going-gender.org/SISTERS/(4)%20Annex%20III%20%20(AoeF%20-%20GENDER%20MAINSTREAMING%20%20AN%20EXPERTISE.pdf)
- Rowbotham, Sheila (1994): "Interpretations of welfare and approaches to the state, 1870-1920" en A. Oakley y A. S. Williams (eds) *The politics of the welfare state*, University of London. Pág. 18-36.
- Rubery, Jill (2005): "Reflexions on Gender Mainstreaming: an example of feminist economics in action". *Feminist Economics*, Vol.11. Nº 3.
- Ruyter van Steveninck, M.A. de y, A.W. de Groot (1998): *Gender and Economic Development, the work of Diane Elson, Summary and Comments, Final report*, Rotterdam: The Netherlands – DGSJ and NE
- Sánchez, Molinero, José Miguel (1997): *Los orígenes del Estado. Del caos al orden social*. Minerva ediciones.126 pág.
- Sawer, Marian y Marian Simms (1993): *A woman's place. Women and politics in Australia*. Allen & Unwin Pty Ltd. 345 pag.
- Sawer, Marian (2002): "Australia: the mandarin approach to gender budgets" en D. Budlender y G. Hewitt *Gender budgets make more cents. Country studies and good practice*. Commonwealth Secretariat.
- SCGG: Sister Cities Going Gender (2005): *Development of a model for implementing gender mainstreaming in a European City (giving particular consideration to budgetary restraints) Final Report*. Stadt Frankfurt am Main. [www.sister-cities-going-gender.org/SISTERS](http://www.sister-cities-going-gender.org/SISTERS)
- SCGG: Sister Cities Going Gender (2005): *Gender Mainstreaming-Does gender mainstreaming improve women's chances to participate in decision-making processes? An expertise*. Austrian Women's Shelter Network. Frauen Stadt Wien.

- Schalkwyk, Johanna y Beth Woroniuk (1997): *The Source Book on concepts and Approaches linked to gender equality*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Agencia Española para la Cooperación, pág. 14-15.
- Schmitz, Catharina (2005): "Gender responsive budgeting in the Nordic Countries. The Scandinavian experience: barriers, results and opportunities". *Seminario: Política Fiscal y Género. Instituto de Estudios Fiscales*. Madrid.  
[http://www.ief.es/Investigacion/Recursos/Seminarios/Genero/14abril\\_catharina.pdf](http://www.ief.es/Investigacion/Recursos/Seminarios/Genero/14abril_catharina.pdf)
- Schmitz, Catharina (2006): "Presupuestos con enfoque de género en los Países Nórdicos" (power point), Jornada sobre *Presupuestos locales con enfoque de género*, Emakunde, 11-mayo, Gobierno Vasco.
- Schott, Kerry (1983): "The rise of Keynesian Economics: Britain 1940-64" en D. Held et al. (ed.) *States and societies*. Martin Robertson y New York University Press. Pág. 338-362.
- Schumpeter, Joseph A. (1983 [1942]): *Capitalismo, socialismo y democracia*. Ed. Orbis. II Tomos. 512 pág.
- Sen, Amartya (1990): "Gender and cooperative conflict" en I. Tinker (ed.) *Persistent inequalities. Women and world development*. Oxford: Oxford University Press, pág.123-49.
- Sen, Gita (1996): "Gender, Markets and States: a selective review and research agenda". *World Development Vol. 24. N.5*. Pág. 821-829.
- Sen, Gita (2000): "Gender Mainstreaming in Finance Ministries", *World Development*, Vol. 28, N°7, Pág. 1379-1390
- Serna de los Mozos (1994): *Atribución de competencias y asignación de recursos en la Comunidad Autónoma del País Vasco: análisis teórico y análisis comparado*. San Sebastian: Universidad de Deusto. 547 pág.
- Serrano, Felipe y Mikel G. Uranga (1996): "Institucionalismo y Estado. Teoría Marxista versus Teoría Neoclásica" en T. Flores (coord.), *Temas sobre Economía actual en homenaje al Profesor D. Rafael De Juan y Peñalosa*. Pág. 45-64.
- Setterfield, Mark (1999): "Modelling a path-dependent economy: lessons from John Cornwall's macrodynamics" en M. Stetterfield (ed.) *Growth, employment and inflation. Essays in honour of John Cornwall*, MacMillan Press Ltd . Pág. 57-71
- Sevenhuijsen, Selma (1998): "Too good to be true?". *IWM Working Paper*.Nº 3. Institut für die Wissenschaften vom Menschen. Vienna. 14 pág.
- Sharp, Ronda y Ray Broomhill (1990): "Women and government budgets". *Australian Journal of Social Issues*, 25 (1), pág 1-14.

- Sharp, Ronda (2000): "The economics and politics of auditing government budgets for their gender impacts" *Hawke Research Institute Working Paper Series No 3*. University of South Australia. 27 pág.  
<http://www.unisa.edu.au/hawkeinstitute/documents/wp3.pdf>
- Sharp, Rhonda y Ray Broomhill (2002): "Budgeting for equality: The Australian experience". *Feminist economics* 8 (1), pág. 25-47.
- Sharp, Ronda (2003): *Budgeting for equity. Gender Budget initiatives within a framework of performance oriented budgeting*. UNIFEM. 94 pag.  
[www.unifem.org](http://www.unifem.org)
- Sharp, Ronda y Sanjuga Vas Dev. (2004): "Bridging the gap between gender análisis and gender-responsive budgets: Key lessons from a pilot project in the Republic of the Marshall Islands" *Hawke Research Institute Working Paper Series No 25*. University of South Australia. 25 pág.  
<http://www.unisa.edu.au/hawkeinstitute/documents/wp25.pdf>
- Smith, Adam ([1759] 1997): *La teoría de los sentimientos morales*. Alianza, 612 pág.
- Smith, Adam ([1776].1983): *Investigación de la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, Ed. Orbis, S. A. 3 Vol. 1.060 pág.
- Smithin, John N, (1989): "The composition of government expenditures and the effectiveness of fiscal policy" en J. Pheby (ed.), *New Directions in Post-Keynesian economics* Edward Elgar.
- Söderström, Lars (1998): "Fiscal federalism: the Nordic way", en J. Rattsø (ed.), *Fiscal Federalism and State-Local Finance. The Scandinavian Perspective*. Edward Elgar: UK y USA. Pág. 3-18.
- Stetson, Dorothy McBride y Amy Mazur (eds) (1995): *Comparative State Feminism*. Sage Publications. 333 pág.
- Steuart, James ([1767] 1966): *An inquiry into the principles of Political Oeconomy*. Scottish Economic Classics. London: Oliver & Boyd. 338 pág.
- Stotsky, Janet G ([1997] 2005): "Sesgos de género en los sistemas tributarios", en M. Pazos (dir) *Política Fiscal y Género*, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Economía y Hacienda. Pág. 41-62.
- Strassmann, Diana (1993): "Not a free market: the rethoric of disciplinary authority in Economics" en en M. A. Ferber y J.A. Nelson (ed.), *Feminist economics today. Beyond economic man*, The University of Chicago Press. Pág. 54-68.
- Straumann, Leila (1994): "Can Feminist thought improve economics? Rethinking economics through a feminist lens", *The American Economic Review*, Vol. 84, Nº 2, Pág. 143-147.

- Straumann, Leila (2003): Conferencia con las principales conclusiones de la publicación "The *small difference* in state finances- gender disaggregated account analysis in the Canton of Basel-City". Publicada por Equal Rights Office, Office of Statistics y Women's Council of the Canton of Basel-City. 8 pág.
- Strober, Myra, H. (2003): "The application of mainstream economics constructs to education: a feminist analysis" en M. A. Ferber y J. A. Nelson (ed.), *Feminist economics today. Beyond economic man*, The University of Chicago Press. Pág. 135-155.
- TGNT (1999): *Budgeting with a Gender Focus*, Tanzanian Gender Networking Programme.
- Therborn, Göran (2002): "Entre el sexo y el poder: Pautas familiares emergentes en el mundo", *Sistema* 166, Enero. Pág. 3-30.
- Trotsky, León y Mary-Alice Walters (1977): *Escritos sobre la cuestión femenina. La revolución socialista y la lucha de la liberación de la mujer*. Barcelona: Anagrama. 133 pág.
- Tullock, Gordon (1987): "Se busca": Nuevas teorías de elección pública" en *La teoría de la elección social: aportaciones recientes*. Revista del Instituto de Estudios Económicos. N.2.
- UNECE (2004): *Gender Responsive Budgets. Progress and challenges*. Regional Preparatory meeting for the 10-year review of Implementation of the Beijing Platform for Action.  
[http://www.unece.org/oes/gender/documents/Secretariat%20Notes/ECE\\_AC.28\\_2004\\_7.pdf](http://www.unece.org/oes/gender/documents/Secretariat%20Notes/ECE_AC.28_2004_7.pdf)
- UNIFEM (2000): *El progreso de las mujeres en el mundo 2000*. United Nations Development Fund for Women, Nueva York.
- UNIFEM RA y FLACSO-Ecuador (eds) (2005): *Hacia la transparencia y la gobernabilidad con equidad. Presupuestos sensibles al género en la Región Andina*. Quito. 399 pág.  
<http://www.unifemandina.org/index2.php?id=5#transparencia>
- Valdés, Alejandra y Elizabeth Guerrero (2001): "Género en los presupuestos municipales". Ed. Hexagrama consultoras, PNUD, UNIFEM.
- Vallejo Mora, Guadalupe (2005): "México, para mujeres ni el 1% del presupuesto federal", 20-Noviembre. Cimacnoticias.
- Van Staveren, Irene (1997): "Focus Groups: Contributing to a Gender-Aware Methodology", *Feminist economics*, (3) 2, 131-135 pag.

- Van Staveren Irene (2001): *The values of Economics: An Aristotelian Perspective*. Routledge: London y New York. 242 pág.
- Van Staveren, Irene (2005): "Post-Keynesianism meets feminism" Comunicación presentada en la *Conferencia Anual de IAFFE* (Washington DC, 17-19 Junio), 24 pág.
- Vara, María Jesús (Coord.) (2006): *Estudios sobre género y economía*. AKAL, Economía actual, 15. 254 pág.
- Vargas, Virginia (2000): "Presupuestos Sensibles al Género: las experiencias en América Latina". Reunión de la Commonwealth sobre *Presupuestos Sensibles al Género*. 16 pág.
- Verloo, Mieke (2001): "Another velvet revolution? Gender mainstreaming and the politics of implementation". *IWM Working Paper*. Nº 5. Vienna. Institut für die Wissenschaften vom Menschen. 26 pág.
- Veblen, Thorstein ([1899-1900] 1947): "Preconceptions of Economic Science" extracto de *The Place of Science in Modern Civilisation*, en W. C. Mitchell (ed.) *What Veblen taught*. New York The Viking Press. 3. ed.
- Villaverde, María José (2005): "La democracia en América: bicentenario de Tocqueville". *El País*, 26/12/2005, pág. 12.
- Villota, Paloma de (ed.) (2000): *La política económica desde una perspectiva de género. La individualización de los derechos sociales y fiscales en la Unión Europea*. Alianza editorial.
- Villota, Paloma de (ed.) (2003): *Economía y Género. Macroeconomía, política fiscal y liberalización. Análisis de su impacto sobre las mujeres*. Icaria Economía. 535 pág.
- Villota, Paloma de, e Ignacio Ferrari (2004): *Aproximación al análisis de las figuras impositivas del sistema fiscal español desde una perspectiva de género*. Estudios, N. 80. Instituto de la Mujer. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid 2003. 175 pág.
- Villota, Paloma de (ed.) (2004): *Globalización y desigualdad de género*. Ed. Síntesis. Economía. Serie: actualidad. 302 pág.
- Villota, Paloma de (2005): "Impuestos y gastos sociales en la política presupuestaria: especial referencia a Canadá y España", en M. Pazos (dir.): *Política Fiscal y Género*. Instituto de Estudios Fiscales. Pág. 127-153.
- Vinay, Claudia, Helena Hofbauer, Lucía Pérez y M. Concepción Martínez (2001): *Mujeres y pobreza: El presupuesto del gasto social Focalizado visto desde la Perspectiva de género*. FUNDAR y Equidad de Género.  
<http://www.internationalbudget.org/resources/library/combate.pdf>

- Vogel, Lise (1983): *Marxism and the oppression of women. Towards a unitary theory*. Pluto Press. 218 pág.
- Vogel, Ursula (1998): "The state and the making of gender. Some historical legacies" en V. Randall y G. Waylen (eds), *Gender, Politics and the State*, Routledge: London y New York. Pág. 29-44.
- Waller, William y Ann Jennings (1990): "On the possibility of a Feminist Economics: the convergence of Institutional and Feminist Methodology", *Journal of Economic Issues*, Vol. XXIV, nº. 2. Pág. 613-622.
- Waller, William (1999): "Institutional Economics, Feminism, and Overdetermination", *Journal of Economic Issues*, Vol. XXXIII, Nº4, Diciembre. Pág. 835-844.
- Waller, William (2005): "Accidental Veblenian, Intentional Institutional, and Inevitable Feminist" *Journal of Economic Issues*. Vol. XXXIX, Nº. 2, Junio. Pág. 327-334.
- Walters, Bernard (1995): "Engendering macroeconomics: a reconsideration of growth theory". *World Development* Vol. 23. N.11. Pág. 1869-1880.
- Waring, Marilyn (1988): *Counting for nothing. What men value and what women are worth*. Allen & Unwin, Port Nicholson Press. Traducido al castellano con el título *Si las mujeres contaran. Una nueva economía feminista* (1994). Vindicación feminista, publicaciones.
- Watt, Peter (1996): *Local Government Principles and practice: A text for Risk Management*. Witherby (Institute of Risk Management), London, 166 pág.
- Waylen, Georgina (1997): "Gender, Feminism and Political Economy", *New Political Economy*, Vol.2, No 2, Pag. 205-220.
- Waylen, Georgina (1998): "Gender, feminism and the state: an overview" en V. Randall y G. Waylen (ed), *Gender, politics and the state*, Routledge: London and New York. Pág. 1-17.
- Waylen, Georgina (2004): "Putting Governance into the Gendered Political Economy of Globalization", *International Feminist Journal of Politics* 6:4 Diciembre 2004. Pág. 557-578.
- Wenner, Gabriele, Werner Schneider y Dörthe Jung (2004): "Creating a Gender Competence Centre for European Cities and Municipalities. Gender Equality Policy and Gender Mainstreaming in Scandinavia: an example of selected cities". Fact-finding Trip to Stockholm and Helsinki 21-25 Junio 2004. Report". *Sister cities going gender*. [www.sister-cities-going-gender.org](http://www.sister-cities-going-gender.org)
- Whalen, Charles (1992): "Schools of thought and theories of the State: reflections of an Institutional economist" en W. M. Dugger y W. T. M.E. Waller, (ed.) *The*

- Stratified State. Radical institutionalist theories of participation and duality* Sharpe Armonk. Pág. 55-85.
- Whalen, Charles y Linda Whalen (1994): "Institutionalism: a useful foundation for feminist economics?" en J. Peterson y B. Doug (eds.) *The economic status of women under capitalism. Institutional economics and feminist theory*. Edwar Elgar. Pág. 19-34.
- Wincott, Daniel (2001): "Review essay: Reassessing the Social Foundations of Welfare (State) Regimes", *New Political Economy*, Vol.6, Nº 3. Pág. 409-425
- Woolley, Frances R. (1993): "The feminist challenge to neoclassical economics", *Cambridge Journal of Economics*, 17, pág. 485-500.
- Young, Margot y Marjorie G Cohen, (1999): *Research Associates urge federal finance committee to value all women's work*, Canadian Centre for Policy Alternatives-BC Office, Canada: CCPA-BC.
- Zabala, Idoie (2005): *La perspectiva de género en los análisis y en las políticas del Banco Mundial: su evolución y límites*. Tesis Doctoral, Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea. 451 pág.
- Zabalaga, Carmen (2002): *Municipios y presupuestos Sensibles al género: una Aproximación al caso boliviano*. Instituto de formación femenina integral. Cochabamba-Bolivia, Abril 2002. [http://gender-budgets.org/uploads/user-S/11000272461Doc\\_Final\\_Consultoria\\_UNIFEM\\_C.Z.2.pdf](http://gender-budgets.org/uploads/user-S/11000272461Doc_Final_Consultoria_UNIFEM_C.Z.2.pdf)
- Zambrano, Margarita (2002): *Gender mainstreaming with equitable empowerment: Local Economic Development strategies and experiences*. UNIVERSITAS: 33 pág. ILO. Página web:
- Zarate, Mónica y Olivia Gall (coord.) (2004): *Mujeres al timón en la Función Pública (Manual de Liderazgo Social)*. Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir. [http://www.ilsb.org.mx/04diplomados/manual\\_ltfp\\_indesol.htm](http://www.ilsb.org.mx/04diplomados/manual_ltfp_indesol.htm)
- Zebadúa, Verónica y Mariana Pérez (2002): *Género, pobreza y presupuestos: conceptos iniciales y experiencias internacionales*. Ed. Indesol, Fundar. México. [http://www.fundar.org.mx/secciones/publicaciones/pub\\_analisisyseguimiento.htm](http://www.fundar.org.mx/secciones/publicaciones/pub_analisisyseguimiento.htm)





**INDICE DE CUADROS, GRAFICOS Y  
TABLAS**





## INDICE DE CUADROS

<i>Cuadro 1.1.</i> División de los espacios entre los géneros .....	40
<i>Cuadro 1.2.</i> Dualismos con género .....	41
<i>Cuadro 4.1.</i> Instrumentos utilizados de análisis PEG a nivel internacional .....	244
<i>Cuadro 7.1.</i> Objetivos marcados y valoración del Decreto Foral nº 114/2001 .	450
<i>Cuadro 8.1.</i> Fases del II Plan de Igualdad 2003-2006 del Ayuntamiento de Bilbao .....	483
<i>Cuadro 8.2.</i> Componentes del Presupuesto General del Ayuntamiento de Bilbao y cifra general de gasto presupuestado 2005.....	486
<i>Cuadro 8.3.</i> Tramitación de los Presupuestos del Ayuntamiento de Bilbao .....	492
<i>Cuadro II.1.</i> Principales participantes en la experiencia piloto GV 2002 .....	555
<i>Cuadro II.2.</i> Grupo de trabajo del Gobierno Vasco.....	555
<i>Cuadro II.3.</i> Cronograma de la experiencia piloto del GV .....	556
<i>Cuadro II.4.</i> Personas participantes en la experiencia piloto, entrevistadas en 2005 .....	557
<i>Cuadro III.1.</i> Personas participantes en la Experiencia Piloto “Presupuestos con enfoque de género 2005-06” por Areas y empresas municipales .....	559

**INDICE DE GRAFICOS**

<i>Gráfico 2.1.</i> Flujo circular de la renta nacional (perspectiva ortodoxa).....	143
<i>Gráfico 2.2.</i> Flujo circular del output de bienes y servicios (incluyendo los valores transmitidos) .....	145
<i>Gráfico 8.1</i> Distribución de la Población de Bilbao por sexos (2005) .....	459
<i>Gráfico 8.2.</i> Número de mujeres y hombres de Bilbao por edad (2005) .....	461
<i>Gráfico 8.3.</i> Evolución de la población de Bilbao 1900-2005.....	462
<i>Gráfico 8 4:</i> Tasas de actividad de mujeres y hombres de Bilbao por tramos de edad 1991-2003.....	468
<i>Gráfico 8.5.</i> Presupuesto municipal del gasto por capítulos. Bilbao 2005 (%) ..	488
<i>Gráfico 8.6</i> Gastos en Servicios Generales desagregados del Presupuesto municipal de Bilbao 2005 (% sobre total).....	491

**INDICE DE TABLAS**

<i>Tabla 3.1.</i> Principales instrumentos utilizados en la estrategia de TG.....	181
<i>Tabla 3.2.</i> Estrategias, enfoques e instrumentos a favor del empoderamiento, la equidad y la democracia de género .....	208
<i>Tabla 5.1.</i> iniciativas de PEG en el continente africano .....	287
<i>Tabla 5.2.</i> Iniciativas desarrolladas en México .....	303
<i>Tabla 5.3.</i> Iniciativas iniciadas en América Latina y el Caribe por países .....	306
<i>Tabla 5.4.</i> Iniciativas de PEG en el continente asiático .....	314
<i>Tabla 5.5.</i> Principales clasificaciones de las iniciativas PEG .....	322
<i>Tabla 6.1.</i> Muestra de las experiencias PEG a nivel europeo (ordenadas por año de inicio).....	341
<i>Tabla 6.2</i> Proyectos piloto incluidos en la experiencia nórdica.....	377
<i>Tabla 6.3</i> Funciones municipales italianas y las dimensiones de empoderamiento .....	396
<i>Tabla 6.4.</i> Matriz de Auditoria de Género .....	397
<i>Tabla 6.5.</i> Algunos indicadores e índices para la Auditoria de Género .....	398
<i>Tabla 7.1.</i> Departamentos y programas de la experiencia piloto del GV .....	421
<i>Tabla 7.2.</i> Subvenciones para programas anuales 2001 (en pts) de las Federaciones Deportivas Vascas. Reparto según sexo. ....	424
<i>Tabla 7.3.</i> Reparto de subvenciones a Selecciones Vascas en 2001 según su composición por sexo (en € y %) .....	426
<i>Tabla 7.4.</i> Reparto de Subvenciones a pruebas deportivas según sexo (€) ....	426
<i>Tabla 7.5.</i> Cantidad subvencionada por grupos de élite (€) y número de hombres y mujeres deportistas de alto nivel en cada uno .....	427
<i>Tabla 7.6.</i> Reparto de subvenciones a deportistas de alto nivel por sexo (€) ..	427
<i>Tabla 7.7.</i> Composición de las Federaciones Deportivas Vascas por sexo y cargo desarrollado por mujeres .....	428

<i>Tabla 7.8.</i> Algunas características del empleo de los CTT de la CAPV desagregadas por sexo (año 2001) .....	432
<i>Tabla 7.9.</i> Perfiles de audiencia del programa “Séptimo Sentido”/ Zazpigarren zentzua” de ETB1 y ETB2 (enero-marzo 2002).....	435
<i>Tabla 7.10.</i> Participación de hombres y mujeres en los cursos de formación técnica medioambiental, 2000 .....	437
<i>Tabla 8.1.</i> Población de derecho según sexo y edad cumplida en Bilbao (2005). Porcentajes verticales .....	460
<i>Tabla 8.2.</i> Evolución de la población extranjera en Bilbao 2002-2005 .....	463
<i>Tabla 8.3.</i> Población extranjera por sexo y edad, 2005. % verticales .....	463
<i>Tabla 8.4:</i> Número de núcleos familiares por tipo en Bilbao, 2001.....	464
<i>Tabla 8.5.</i> Alumnado de FP Grado Medio en Bilbao en las diferentes especialidades. Curso 2000-2001 (% horizontales) .....	465
<i>Tabla 8.6.</i> Población de Bilbao ocupada según edad, nivel de estudios y sexo en 2003 .....	466
<i>Tabla 8.7.</i> Tasas de actividad de mujeres y hombres de Bilbao (1991-03).....	468
<i>Tabla 8.8.</i> Población de Bilbao de 16 a 64 años ocupada según sector económico y sexo. 2003 (% verticales) .....	469
<i>Tabla 8.9</i> Población ocupada en el sector servicios por rama de actividad y sexo en Bilbao 2003.....	470
<i>Tabla 8.10.</i> Población de 16 a 64 años asalariada en Bilbao según tipo de contrato y sexo (2003). % verticales y horizontales .....	472
<i>Tabla 8.11.</i> Número de escuelas infantiles y cobertura en el Gran Bilbao y en Bizkaia 1999 .....	474
<i>Tabla 8.12.</i> Denuncias por malos tratos efectuadas ante la Ertzaintza y la Policía Municipal (2000-01) .....	475
<i>Tabla 8.13.</i> Número de Concejalías tras las elecciones municipales 1983-2003 (Mujeres concejales //Total personas concejales) .....	476
<i>Tabla 8.14.</i> Clasificación económica de los presupuestos municipales de Bilbao en 2004 y 2005, y su variación. ....	487
<i>Tabla 8.15.</i> Clasificación Orgánica del Presupuesto Municipal Bilbao 2005 ....	490

<i>Tabla 8.16:</i> Servicios generales desagregados del Ayuntamiento de Bilbao, 2005 .....	491
<i>Tabla 8.17:</i> Areas y programas participantes en la experiencia piloto de PEG Ayuntamiento de Bilbao 2005-06.....	495
<i>Tabla 8.18:</i> Presupuesto de los Proyectos participantes en la experiencia piloto de Bilbao respecto al Presupuesto Total del Area y al Presupuesto Total Municipal .....	496
<i>Tabla 8.19:</i> Presupuesto municipal del Ayuntamiento de Bilbao (2004-06) .....	498
<i>Tabla 8.20:</i> Distribución aproximada de ayudas AES (Bilbao, 2005) desagregadas por sexo de las personas solicitantes .....	500
<i>Tabla 8.21:</i> Forma de presentación de las consultas en la OMIC, 2005 .....	506
<i>Tabla 8.22:</i> Forma de presentación de las reclamaciones en la OMIC, 2005 (números absolutos y porcentajes verticales) .....	506
<i>Tabla 8.23:</i> Ayudas concedidas por distritos en 2004 para eliminación de barreras arquitectónicas e instalación de ascensores.....	508
<i>Tabla 8.24:</i> Personas usuarias de las Plazas T. Meabe y Plaza Nueva en función del sexo y edad 2005.....	510
<i>Tabla 8.25:</i> Relación de personas solicitantes y adjudicatarias de Viviendas en alquiler en Elorrieta y Miribilla promovida por el Ayuntamiento de Bilbao 2005 por colectivos .....	511





**INDICE DE ABREVIATURAS, SIGLAS Y  
ACRONIMOS**





---

ACDI	Agencia de Cooperación al Desarrollo Internacional de Canadá
AES	Ayudas de Emergencia Social
AFB	Presupuesto Federal Alternativo (Canadá)
ASAL	Asociación Sueca de Autoridades Locales
AUSAID	Agencia Australiana para el Desarrollo Internacional
BM	Banco Mundial
BOB	Boletín Oficial de Bizkaia
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CAPV	Comunidad Autónoma del País Vasco
CASE	Community Agency for Social Security (Sudáfrica)
CBMS	Sistema Comunitario de Control y Seguimiento ("Community-Based Monitoring System")
CC	Coordinating Comité (ONG) de Zambia.
CCPP	Centro Canadiense a Favor de Políticas y Opciones Alternativas ( <i>Canadian Centre for Alternative Policies and Choices</i> (sic))
CE	Comisión Europea
CE-78	Constitución Española de 1978
CEB	County Enterprise Board (Irlanda)
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra las mujeres de la ONU.
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CDEG	Comité Director para la Igualdad entre mujeres y hombres
CFEMEA	Centro Feminista de Estudios e Assessoria (Brasil).
CIDA	Agencia de Cooperación al Desarrollo Internacional de Canadá
CMT	Censo del Mercado de Trabajo
CoEGr	Comité de personas Expertas en Género del Consejo de Europa.
CONAMU	Consejo Nacional de las Mujeres del Gobierno de Ecuador
CTT	Centros Tecnológicos Tutelados
DANIDA	Agencia de Desarrollo Internacional del Gobierno Danés
DAW	División para el Avance de la Mujer de la ONU
DAWN	<i>Development Alternatives with Women for a New Era</i>
DED	Servicio Alemán de Desarrollo ( <i>Deutscher Entwicklungsdienst</i> ).
DESafios	Programa "Derechos Económicos y Sociales de la mujer andina"
DFB	Diputación Foral de Bizkaia
DFID	Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido
DTI	<i>Department of Trade and Industry</i> (Reino Unido)
DTP	Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas de Guatemala.
DWCD	Departamento de las Mujeres y la Infancia (Gobierno de India)
ECOFIN	Consejo de Ministros/as de Economía y Finanzas de la UE
EER	<i>Emancipation Effect Report</i>
EEUU	Estados Unidos de América
EF	Economía Feminista
EG-S-GB	Grupo de Especialistas en Presupuestos de Género del Consejo de Europa

EIG	Evaluación de Impacto de Género
EITB	Euskal Irrati Telebista
EMAKUNDE	Instituto Vasco de la Mujer
EPK	Escuela Post-Keynesiana
ESO	Educación Secundaria Obligatoria
ETB	Euskal Telebista
FAM	<i>Frauenakademie München</i> (Academia de Mujeres, Munich)
FemAct	<i>Feminist Activism Coalition</i>
FEPOMUVES	Federación Popular de Mujeres de Villa el Salvador
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (Kenya)
FIDEG	Fundación Internacional para el Desarrollo Económico Global (Nicaragua)
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (red)
FMI	Fondo Monetario Internacional
FORO	Foro Nacional de Mujeres y Políticas de Población (México)
FOWODE	<i>Forum for Women in Democracy</i> (Uganda)
FUNDAMYF	Fundación Mujer y Familia Andina (Ecuador)
GERA	Iniciativa "Género y Reforma Económica en África"
GE	Unidad de Igualdad de Género
GEDLIDE	<i>The Gender Institute for Democracy Leadership and Development</i> (Mozambique)
GMS	<i>Gender Management Systems</i>
GTZ	<i>Cooperación Técnica Alemana (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit)</i> .
GV	Gobierno Vasco
GYD	Género y Desarrollo
HIPC	Países Pobres Altamente Endeudados
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBG	<i>Internacional Budget Group</i>
IBP	<i>International Budget Project</i>
ICPS	Instituto de Ciencias Políticas y Sociales
I+D	Investigación y Desarrollo
IDASA	Institute for Democracy in South Africa
IDRC	Centro de Investigación de Desarrollo Internacional de Canadá
IDS	Instituto de Estudios sobre el Desarrollo
IFFI	Instituto de Formación Femenina Integral (Bolivia)
INFOM	Instituto Nacional de Fomento Municipal (Guatemala)
INSTRAW	Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer de la ONU
IPM	Iniciativa de Presupuestos de Mujeres
LRBRL	Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local del Estado español.
LTH	Ley de Territorios Históricos
MDA	Ministerio de Desenvolvimento Agrario (Brasil)
MED	Mujeres en Desarrollo

MGMP	Marco de Gasto a Medio Plazo
NAPS	<i>National Anti-Poverty Strategy</i> (Irlanda)
NCRFW	Comisión Nacional sobre el Rol de las Mujeres Filipinas
NFPEL	Norma Foral Presupuestaria de las Entidades Locales
NIPFP	Instituto Nacional de Políticas y Finanzas Públicas de India ( <i>National Institute of Public Finance and Policy</i> )
NOVIB	Organización Holandesa para el Bienestar Internacional ( <i>Nederlandse Organisatie voor Internationale Bijstand</i> )
NOW	<i>National Organization for Women</i>
NWCI	<i>Nacional Women's Council</i> de Irlanda
OAL	Organismo Autónomo Local
OAM	Organismo Autónomo Municipal
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo de Europa
OIDP	Observatorio Internacional de Democracia Participativa
OIT	Organización Internacional de Trabajo
OMC	Organización Mundial de Comercio
ONG	Organización No Gubernamental
ONGD	Organizaciones No Gubernamentales de ayuda al Desarrollo
ONU	Organización de Naciones Unidas
OPS	Organización Panamericana de la Salud
OSW	<i>Office of the Status of Women</i> , Australia
PA 95	Plataforma de Acción de la ONU (Beijing, 1995)
PAPM	Plan de Acción Positiva para las Mujeres de la CAPV
PCS	Project Counselling Service- Consejería en Proyectos (Guatemala)
PDM	Plan de Desarrollo Municipal (Bolivia)
PEDEG	Plan Estratégico de Desarrollo con Enfoque de Género
PEG	Presupuesto con Enfoque de Género
PER	Revisión de la estrategia del Gasto Público
PK	Post-Keynesiano
PLF	<i>Project de Loi de Finances</i> (Francia)
PMA	Presupuesto de Mujeres en Australia
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo de la ONU
PRSP	Documento de Estrategia de Reducción de la Pobreza (Tanzania)
REPEM	<i>Red de Educación Popular entre Mujeres de América Latina y el Caribe</i>
SEGEPLAN	Secretaría de Programación y Planificación de la Presidencia (Guatemala)
SEPM	Secretaría Especial de Políticas para Mulheres
SEPPIR	Secretaría Especial de Políticas para Promoção sa Igualdade Racial (Brasil)
SEPREM	Secretaría Presidencial de la Mujer (Guatemala)
SERNAM	Servicio Nacional de la Mujer (Chile)
SIAF	Sistema de Información Administrativa Financiera (Guatemala)
SIDA	Agencia de Cooperación al Desarrollo Internacional Sueca
SIM	Sozialwissenschaftliches Institut München (Institute of Social Science, Munich)

---

SPM	Sociedad Pública Municipal
SPRI	Sociedad Pública para la Promoción y Reconversión Industrial
SWBG	Scottish Women's Budget Group
SWC	Status of Women Canada
TG	Transversalidad de Género
TGNP	Tanzanian Gender Networking Programme (ONG)
UC	Unidad Convivencial
UE	Unión Europea
UNAMG	Unión Nacional de Mujeres Guatemaltecas
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer
UNPAC	United Nations Platform for Action Committee (Manitoba-Canadá)
UPV/EHU	Universidad del País Vasco/ Euskal Herriko Unibertsitatea
USAID	Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos
VBTB	<i>From Policy Preparation to Accounting for Policy</i> (De la preparación de la política a la asunción de cuentas) (Países Bajos).
WBG	<i>Women's Budget Group</i>
WBI	<i>Women's Budget Initiative</i>
WIDE	<i>Women In Development Europe</i>
WILPF	<i>Women's International League for Peace and Freedom</i>
WPCU	<i>Women's Policy Coordination Unit</i> (Australia)
WRC	<i>Work Research co-operative, Social and Economic Consultants</i> (Irlanda)
ZWRCN	<i>Zimbabwe Women's Resource Centre Network</i>

