

Taller 2: Bloc diagnosi i implementació

Eines per incorporar la perspectiva de
gènere a les polítiques públiques:

PRESSUPOSTOS DE GÈNERE

Núria Rodríguez Planas¹
Març 2008

¹ Professora titular, Departament d'Economia i Història Econòmica, Universitat Autònoma de Barcelona.
Correu electrònic: Nuria.Rodriguez@uab.cat
Pàgina web: <http://pareto.uab.es/nrodriguez>

I. INTRODUCCIÓ

Què són els pressupostos de gènere?

Els pressupostos de gènere són una iniciativa recent que té com a objectiu analitzar els pressupostos del govern per establir l'impacte diferenciat dels pressupostos sobre les dones i els homes, i sobre diferents grups de dones i homes. Per tant, els pressupostos de gènere no són pressupostos separats per a les dones ni per als homes, sinó que són, en canvi, un intent de desglossar i desagregar els pressupostos generals del govern d'acord amb el seu impacte sobre les dones i els homes, i els diferents grups de dones i homes, tenint en consideració quines són les relacions de gènere que s'estableixen dins de la societat.

Els pressupostos de gènere prenen, doncs, els compromisos del govern en temes de polítiques de dones i els converteixen en compromisos pressupostaris. Els pressupostos de gènere asseguren que els temes de les polítiques de dones estiguin inclosos en totes les polítiques, plans i programes nacionals i que no es refereixin a les dones com un "grup d'interès" especial. L'objectiu d'un pressupost sensible al gènere és alimentar els debats sobre polítiques i assegurar l'assignació adequada de la despesa pública i dels impostos.

Pressupostos del govern i gènere

El pressupost d'un govern representa les prioritats econòmiques i socials d'un país o d'una comunitat (en el cas dels governs locals): a qui es valora, el treball de qui es valora, a qui es recompensa i a qui i el treball de qui no es valora. Els pressupostos són l'instrument més important de política econòmica del govern, i com a tal poden ser una eina poderosa per transformar el país o la comunitat perquè pugui complir les necessitats de totes les persones, especialment les més desfavorides.

Sovint es considera que els pressupostos i les polítiques del govern afecten d'una manera més o menys igual totes les persones, perquè, en general, apliquen les mateixes regles i procediments a les dones i als homes. Ara bé, aplicar les mateixes regles i procediments a tots dos grups pot reforçar les desigualtats existents i perjudicar els interessos de les dones.

Les bones polítiques pressupostàries requereixen una comprensió tant de l'impacte de les polítiques com de la manera en què aquestes s'haurien de dissenyar per tal d'aconseguir resultats que satisfacin les necessitats de les dones, homes, nenes i nens, així com dels diferents grups de dones, homes, nens i nenes.

Per això és indispensable tenir accés a informació desagregada per sexes que permeti l'anàlisi de l'impacte dels pressupostos sobre les dones i els homes. Només amb aquesta informació desagregada per sexes es podrà valorar com els impostos, l'educació, el mercat laboral o la política industrial, entre altres polítiques, afecten les dones atesa la seva posició dins de la família, la societat i l'economia.

II. RAONS PER A UNA ANÀLISI DE GÈNERE

Hi ha almenys quatre raons que justifiquen els pressupostos de gènere. Els pressupostos de gènere permeten: 1) conscienciar el govern i la població de l'impacte de gènere dels pressupostos i de les polítiques; 2) avaluar si els governs compleixen els seus compromisos de polítiques de dones; 3) canviar les polítiques i els pressupostos per tal de millorar la situació social i econòmica de les dones, i 4) evitar les pèrdues que una nació pot tenir com a conseqüència de no tenir en compte les implicacions de gènere en les despeses i els ingressos públics.

1. Conscienciar el govern i la població de l'impacte de gènere dels pressupostos i de les polítiques

Els pressupostos de gènere permeten al govern prendre consciència de l'impacte de les seves pròpies polítiques en qüestions de polítiques de dones. A més, també permeten transmetre a la societat civil informació de l'impacte en qüestions de gènere de les activitats i polítiques del govern.

2. Avaluar si els governs compleixen els seus compromisos d'implementació de polítiques de dones

Els pressupostos de gènere permeten avaluar si el govern compleix els seus compromisos d'implementació de polítiques de dones. Per exemple, a través dels pressupostos de gènere, el govern pot: 1) examinar les seves polítiques i avaluar la rellevància d'aquestes polítiques en la situació econòmica i social de les dones; 2) identificar indicadors de gènere, com per exemple el nombre de dones o homes que es beneficien d'un determinat programa; 3) mostrar els recursos invertits des d'una perspectiva de polítiques de dones, i 4) indicar els canvis que tenen planejats per al pròxim any per assolir més igualtat d'oportunitats. A més, els pressupostos de gènere també són efectius com a eina de control de les implantacions de les polítiques i de la legislació de gènere.

3. Canviar les polítiques i els pressupostos per tal de millorar la situació social i econòmica de les dones

Segons Sharp i Broomhill, 1988, l'èxit dels pressupostos de gènere depèn de la seva capacitat de canviar la distribució dels pressupostos i les polítiques de tal manera que fomentin les polítiques de dones. Per exemple, si la iniciativa porta al Departament d'Economia i Finances a fer una declaració formal i oficial de la relació entre la política pressupostària i les polítiques de dones, els pressupostos de gènere establiran un nou vincle amb la política pressupostària. Això és important quan és el marc macroeconòmic del govern el que en última instància determina l'impacte positiu o negatiu de la política econòmica del govern sobre les dones (Sharp i Broomhill, 1988; Cagatay, Elson i Grown, 1995; Bakker 1996).

4. Evitar les pèrdues que una nació pot tenir com a conseqüència de no tenir en compte com afecten les despeses i els ingressos públics en dones i homes

Els pressupostos de gènere permeten minimitzar les pèrdues associades amb la manca de consideració de les implicacions de gènere en les despeses i els ingressos públics. Alguns exemples d'aquestes pèrdues són:

- **Falses economies.** Molt freqüentment, els retalls pressupostaris en despeses públiques no ho són, ja que el que fan és transferir les despeses del sector públic al sector productiu no remunerat, és a dir, les dones, principals proveïdores d'assistència a les criatures i a la gent gran.
- **Deficiència dels objectius.** L'assistència a les famílies amb pocs recursos tendeix a donar-se a través de subsidis o transferències al cap de família, que sol ser l'home. Ara bé, multitud d'estudis demostren que aquests tipus de transferències tenen un impacte més gran si es distribueixen directament a la persona que dedica més temps al benestar de les criatures i la gent gran, que acostuma a ser la dona.
- **Pèrdua de resultats.** La manca de consideració del gènere en la planificació de la despesa pública, per exemple, en l'educació, l'esport o el mercat laboral, provoca situacions de desigualtat en l'educació i l'educació física de les dones i les nenes, o en la productivitat laboral de les dones.

Avantatges d'utilitzar pressupostos de gènere

La realització dels pressupostos de gènere té els avantatges següents:

- **Fomentar la transparència.** Els pressupostos de gènere poden transmetre a la societat civil i al Parlament els assoliments en el compromís polític del govern en polítiques de dones. Un dels mecanismes utilitzats per transmetre a la societat civil i al Parlament l'impacte en qüestions de gènere de les activitats del govern és incloure en el pressupost nacional discussions sobre les qüestions de polítiques de dones. Els països que han utilitzat aquest mecanisme l'han trobat força eficient per generar debat polític i econòmic sobre les polítiques públiques en temes de polítiques de dones.
- **Fomentar l'eficiència.** Els pressupostos de gènere serveixen com a instrument financer per evitar pèrdues econòmiques produïdes per la manca de comptabilització i planificació adequada. Ignorar les diferències de gènere en la societat a l'hora d'assignar els recursos públics, o no comptabilitzar el treball productiu no remunerat a l'hora de planificar la política econòmica, pot portar a ineficiències

econòmiques considerables. Els pressupostos de gènere haurien de permetre minimitzar aquestes ineficiències.

- ***Facilitar la rendició de comptes i responsabilitats.*** Els pressupostos de gènere són útils per millorar la rendició de comptes i assolir la implantació efectiva de les polítiques que busquen la igualtat d'oportunitats. Per exemple, els pressupostos de gènere porten a desenvolupar indicadors desagregats per sexe, un bon instrument per retre comptes i responsabilitats.

III. PUNTS FORTS I FEBLES DE LA SEVA IMPLEMENTACIÓ

Diversos països han produït pressupostos de gènere i d'altres estan en procés de fer-ho. A cada país, la iniciativa difereix d'acord amb la situació local. Rodríguez Planas, 2006, analitza l'estat de la qüestió dels pressupostos de gènere a escala internacional, i identifica diferents iniciatives que s'han implantat arreu del món i que integren la perspectiva de gènere en els sistemes d'anàlisi, seguiment i avaluació dels plans i programes desenvolupats pels diferents governs. En general, les diferents iniciatives que s'han produït arreu del món es poden classificar en tres tipus:

1. ***Iniciatives governamentals.*** El govern és el que inicia i fa l'anàlisi. En aquests casos, és important entendre qui, dins el govern, du a terme el treball diari i com funciona la delegació de responsabilitats. En la pràctica, les iniciatives governamentals poden involucrar instituts o ministeris de dones o altres institucions governamentals similars, els departaments financers i altre personal dins dels diferents ministeris, així com consultors externs. L'experiència australiana segueix el model de iniciativa governamental.
2. ***Iniciatives des de la comunitat.*** Organitzacions no governamentals (ONG) i altres actors de la societat civil inicien i fan l'anàlisi. En aquests casos, organitzacions feministes, activistes feministes i investigadors generen debat i pressionen per tal d'aconseguir polítiques socials i macroeconòmiques que redueixin les desigualtats de gènere. El cas del Canadà és un bon exemple d'aquests tipus d'iniciatives en països desenvolupats.
3. ***Iniciatives dels governs locals.*** El Fons de Desenvolupament de les Nacions Unides per la Dona, UNIFEM, ha realitzat pressupostos de gènere en l'àmbit del govern local a Bolívia, Equador i Perú. UNIFEM va desenvolupar tres modalitats diferents d'intervenció que van ser escollides d'acord amb les circumstàncies i les característiques dels llocs i de les institucions locals: (1) consultores externes, (2) ONG i (3) una professional municipal.

Per a cada una d'aquestes iniciatives, Rodríguez Planas, 2006, presenta un exemple d'implantació, pel qual: (1) descriu el context i el procés que van permetre la realització dels pressupostos de gènere, (2) identifica els trets característics i (3) analitza els objectius claus, així com els problemes d'implantació o les limitacions que han anat sorgint. Els quadres I i II mostren un resum dels trets característics i de les limitacions de les tres iniciatives.

Problemes freqüents en l'anàlisi dels pressupostos de gènere

L'anàlisi dels pressupostos des de la perspectiva de gènere no és gens fàcil i acostuma a topiar amb molts problemes. A continuació, es discuteixen alguns dels problemes més comuns.

- ***Manca d'informació desagregada per sexe.*** Molt sovint no es disposa d'informació desagregada per sexe. Per exemple, en el cas de les despeses públiques, les partides pressupostàries no acostumen a aparèixer desagregades per sexe. De la mateixa manera, en el cas dels ingressos, no se sol tenir en compte qui fa l'ingrés (un exemple clar es troba en la majoria dels productes de consum gravats per l'IVA).
- ***Invisibilitat de la persona beneficiària.*** La distribució de la despesa tradicional dificulta l'anàlisi per sexe de les beneficiàries i beneficiaris potencials. Això es deu al fet que la despesa es dirigeix a programes o polítiques la destinatària o destinatari final dels quals no és la persona, sinó un projecte, com per exemple un edifici o una carretera.
- ***Manca d'informació d'alguns col·lectius.*** En alguns casos, la informació sobre els ingressos públics per sexe no s'observa a causa de circumstàncies particulars de la recaptació. Per exemple, en el cas de l'IRPF no es disposa d'informació sobre aquelles persones que no estan obligades a declarar. Atès que les persones amb pocs recursos són les que no estan obligades a declarar i que relativament les dones disposen de menys recursos que els homes, es disposarà, per tant, de menys informació per al col·lectiu de dones que per al d'homes.
- ***Persona de referència.*** En algunes ocasions no està clarament definida la persona sobre la qual es grava. Per exemple, en el cas de l'IRPF a Espanya, en què es permet fer la declaració individual o conjunta, no és possible distingir entre si l'aportació neta és aportació de la dona, de l'home, o de tots dos.
- ***A priori o a posteriori.*** A vegades, a priori no es pot saber quin serà l'efecte de gènere d'una intervenció específica. Per exemple, en el cas que es dugui a terme la privatització d'un servei públic, les seves conseqüències no es faran evidents fins després de la privatització, i, per tant, l'única anàlisi que es pot fer és una anàlisi a posteriori.

QUADRE I

TRETS CARACTERÍSTICS DELS PRESSUPOSTOS DE GÈNERE

Iniciatives governamentals: el cas australià

- Hi ha un paper clau de les oficines centrals de polítiques sobre dones
- Hi ha una col·laboració clau del Departament del Tresor
- Es fan pressupostos de gènere dins de cada departament
- Tenen accés a multitud d'informació i de dades sobre les polítiques i els pressupostos del govern
- Tenen capacitat d'intervenir en el procés de decisió del pressupost des de dins del govern
- Són homogenis tant en l'àmbit federal com estatal

Iniciatives des de la comunitat: el cas canadenc

- Representen un gran i divers grup d'organitzacions de dones
- Pretenen sensibilitzar la societat i el govern de l'impacte dels pressupostos federals en les polítiques de dones
- Tenen un enfocament en polítiques macroeconòmiques, en comptes d'un enfocament en l'anàlisi de despeses

Iniciatives locals: el cas de la regió andina

- Són una eina per a la governabilitat democràtica
- Tenen un enfocament local, amb especial èmfasis en la intervenció de processos participatius
- Tenen un enfocament regional
- Són un procés a llarg termini
- Compten amb la participació de moviments de dones
- S'adapten a les realitats i necessitats locals

QUADRE II

LIMITACIONS DELS PRESSUPOSTOS DE GÈNERE

Iniciatives governamentals: el cas australià
<ul style="list-style-type: none">• Vulnerabilitat del procés davant de reduccions dels pressupostos• Perill que la presència de feministes dins del govern redueixi la participació de les dones de la societat civil• Resistència política en la utilització de certs instruments d'anàlisi
Iniciatives des de la comunitat: el cas canadenc
<ul style="list-style-type: none">• Accés limitat a informació i dades sobre les polítiques i els pressupostos del govern• Capacitat limitada de fer propostes al procés de decisió del pressupost• Capacitat limitada de qüestionar la política del govern
Iniciatives locals: el cas de la regió andina
<ul style="list-style-type: none">• Omissió del tema d'igualtat d'oportunitats a la majoria de documents de planificació i desenvolupament• Existència de fortes restriccions pressupostàries• Manca d'informació bàsica per fer pressupostos de gènere• Manca d'enquestes sobre l'ús del temps

IV. PROPOSTES PER AVANÇAR

No existeix un model únic per incorporar pressupostos sensibles al gènere. Com hem vist, en alguns països, els pressupostos de gènere es fan des de dins del govern. En canvi, en altres països, són individus i grups independents els qui fan l'anàlisi del pressupost des d'una perspectiva del gènere. Els objectius dels pressupostos de gènere, així com les dificultats d'implantació, varien d'acord amb qui fa els pressupostos de gènere, i de les característiques pròpies de cada país i context. A continuació, es presenten algunes de les lliçons d'aquestes experiències que poden ser útils en el procés de generació i consolidació del procés d'implantació dels pressupostos de gènere a Catalunya.

1. Necessitat que hi hagi una participació política tant des de dins del govern com des de la societat civil

El cas australià, canadenc i de la regió andina, així com les iniciatives que s'han produït en altres països, demostren que la manera més efectiva que el govern es faci responsable dels impactes de gènere dels seus pressupostos és que participin en aquests pressupostos tant institucions governamentals com no governamentals (com per exemple, ONG, organitzacions de base o investigadors universitaris).

2. Necessitat que el Departament d'Economia i Finances sigui un soci essencial en el procés de generació i consolidació dels pressupostos de gènere, conjuntament amb l'Institut Català de la Dona

Per tal de garantir un enfocament més macroeconòmic i evitar que els pressupostos de gènere quedin relegats a simples avaluacions d'alguns programes o polítiques específiques, és important que el Departament d'Economia i Finances tingui un rol important en els pressupostos de gènere. La implantació dels pressupostos de gènere es pot fer a cada dependència governamental, preferiblement amb l'ajut d'un marc institucional fort de coordinació de les polítiques de dones.

3. Necessitat d'un marc institucional fort dins del govern que apoderi l'Institut Català de la Dona i doni poder a les futures o ja existents unitats coordinadores de les polítiques de les dones a cada departament

És important que hi hagi un marc institucional d'unitats coordinadores de les polítiques de les dones als diferents àmbits del govern que permeti coordinar les polítiques de dones. El cas australià n'és un exemple clar: va establir una xarxa d'unitats especialitzades en polítiques sobre dones dins de les diferents dependències governamentals que va permetre iniciar i propulsar els pressupostos de gènere.

4. Necessitat que en el procés de pressupostos de gènere hi participin un gran nombre de persones dins del govern, sobretot en posicions d'influència

Quan en el procés de pressupostos de gènere hi participen un gran nombre de persones dins del govern, sobretot en posicions d'influència, els resultats i canvis a favor de la igualtat d'oportunitats tendeixen a ser més duradors. Així, en el cas australià, la forta participació, a tots els àmbits del govern i dels diferents governs, va tenir un impacte més important en la

presa de consciència de gènere dins del govern i del Parlament australià que el que haurien pogut tenir les publicacions dels documents dels pressupostos de gènere.

5. De la importància que s'adopti una estratègia participativa de la societat civil

Tant la iniciativa canadenca com la de la regió andina han adoptat una estratègia participativa que ha inclòs grups d'interès molt diferents, tant en l'àmbit social, com ètnic, educacional o ideològic. El fet d'adoptar aquesta estratègia participativa els ha permès no només fer pressupostos de gènere, sinó que també ha permès de transmetre a la societat la importància d'incorporar el gènere en les polítiques macroeconòmiques.

6. De la importància que s'utilitzin tots els instruments d'anàlisi dels pressupostos de gènere

Atès que hi ha una gran varietat d'eines per a l'anàlisi dels pressupostos de gènere, és important que, sempre que sigui possible, s'utilitzin quantes més eines millor.² Els pressupostos de gènere d'UNIFEM a la regió andina són un bon exemple en què s'han utilitzat diferents eines metodològiques per a l'anàlisi dels pressupostos de gènere d'acord amb les realitats institucionals locals i les disponibilitats de recursos i dades dels diferents municipis.

7. De la importància que el govern faci una declaració anual de la relació entre la política pressupostària i les polítiques d'igualtat d'oportunitats

Aquest punt és important en tant que porta el debat feminista dins l'àrea de la macroeconomia, i canvia l'enfocament de l'impacte de la política del govern de l'àmbit microeconòmic a l'àmbit macroeconòmic. El desenvolupament d'estudis acadèmics recents que intenten portar el debat feminista dins de la teoria macroeconòmica són un avanç important, i s'han de incorporar en les properes iniciatives de pressupostos de gènere dels diferents països.

8. De la importància que s'institucionalitzi la perspectiva de gènere en els mecanismes pressupostaris i de planificació

La institucionalització de la perspectiva de gènere en els mecanismes pressupostaris i de planificació garanteix que, més enllà de les voluntats polítiques conjunturals i dels temps electorals, els pressupostos de gènere s'utilitzin com una eina de l'operativa governamental.

9. Necessitat que les eines metodològiques per a l'anàlisi dels pressupostos de gènere s'adaptin a les realitats locals, nacionals

Les diferències institucionals, polítiques, culturals i socials dels diferents països, així com les diferents disponibilitats de recursos i dades dels diferents governs, fa que no hi hagi

² Per exemple, Diane Elson ha identificat un conjunt d'eines per a l'anàlisi dels pressupostos de gènere com són l'anàlisi de beneficiaris desagregats per gènere, l'anàlisi de la incidència dels impostos i de les despeses, l'anàlisi de sèries temporals i l'anàlisi del marc macroeconòmic a mitjà termini (Diane Elson, 1998; Secretaria de la Mancomunitat Britànica, 1999).

una recepta única per als pressupostos de gènere. Per tant, és necessari adaptar les diferents eines disponibles a les realitats i necessitats de cada localitat.

REFERÈNCIES

Bakker I. (ed.) *Rethinking Restructuring: Gender and Change in Canada*. Toronto: University of Toronto Press, 1996.

Cagatay N., Elson D., Grown C. Introduction. *World Development*, Vol. 23, Núm. 11: 1857-36, 1995.

Elson D. “Integrating Gender Issues into National Budgetary Policies and Procedures: Some Policy Options”. *Journal of International Development*, 1998.

Rodríguez Planas, N. *Pressupostos de gènere*. Eines, 3. Institut Català de les Dones, Generalitat de Catalunya, 2006.

http://www.gencat.net/icdona/docs/protocol_manuals.pdf

Rodríguez Planas, N. “Protocol d’anàlisi de la despesa pública des de la perspectiva de gènere”. Manual en línia, Institut Català de la Dona, 2006.

<http://www.gencat.net/icdona/docs/pressupostos.pdf>

Sharp, R., Broomhill, R. *Shortchanged: Women and Economic Policies*. Sydney. Allen and Unwin, 1988.

Secretaria de la Mancomunitat Britànica, *Gender Budget Initiative*. London: Commonwealth Secretariat, 1999.