

# 43



LAN-KOADERNOAK  
CUADERNOS DE TRABAJO  
WORKING PAPERS

## Los presupuestos con enfoque de género: una apuesta feminista a favor de la equidad en las políticas públicas

Yolanda Jubeto

## Los retos de la globalización y los intentos locales de crear presupuestos gubernamentales equitativos

Diane Elson



INSTITUTO DE ESTUDIOS SOBRE DESARROLLO Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL  
NAZIOARTEKO LANKIDETZA ETA GARAPENARI BURUZKO IKASKETA INSTITUTUA  
UNIVERSIDAD DEL PAIS VASCO - EUSKAL HERRIKO UNIBERTSITATEA



## Los presupuestos con enfoque de género: una apuesta feminista a favor de la equidad en las políticas públicas

Yolanda Jubeto

## Los retos de la globalización y los intentos locales de crear presupuestos gubernamentales equitativos

Diane Elson

**Yolanda Jubeto** Profesora de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea. Economía Aplicada, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales.

**Diane Elson** Departamento de Sociología Universidad de Essex.



Esta publicación se inscribe en un proyecto denominado "Género en la Educación para el Desarrollo: temas de debate Norte-Sur para la agenda política de las mujeres", que entre otras actividades, creará diferentes espacios para la reflexión sobre temáticas claves que favorezcan la incorporación del feminismo en la Cooperación para el Desarrollo, además de materiales y herramientas de apoyo para enfrentar la inequidad, la desigualdad y la subordinación de las mujeres.

Colabora:



Publicación cofinanciada por:



**HEGOA**

[www.hegoa.ehu.es](http://www.hegoa.ehu.es)

(UPV/EHU) Edificio Zubiria Etxea  
Avenida Lehendakari Aguirre, 83

48015 BILBAO

Tfno.: 94 601 70 91 • Fax: 94 601 70 40

[hegoa@ehu.es](mailto:hegoa@ehu.es)

Biblioteca del Campus, Apartado 138 (UPV/EHU)

Nieves Cano, 33

01006 VITORIA-GASTEIZ

Tfno. • fax: 945 01 42 87

[hegoagasteiz@ehu.es](mailto:hegoagasteiz@ehu.es)

Los presupuestos con enfoque de género:  
una apuesta feminista a favor de la equidad en las políticas públicas  
Yolanda Jubeto

Los retos de la globalización y los intentos locales  
de crear presupuestos gubernamentales equitativos

Diane Elson

Cuadernos de Trabajo de Hegoa

Número 43

Febrero 2008

D.L.: Bi-1473-91 • ISSN: 1130-9962

Impresión: Lankopi, S.A.

Diseño y Maquetación: Marra, S.L.



**Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 2.5 España**

Este documento está bajo una licencia de Creative Commons. Se permite libremente copiar, distribuir y comunicar públicamente esta obra siempre y cuando se reconozca la autoría y no se use para fines comerciales. No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.

Licencia completa:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/es/>

# Índice

<b>Los presupuestos con enfoque de género: una apuesta feminista a favor de la equidad en las políticas públicas</b>	<b>5</b>
1. Introducción	5
2. Objetivos de los Presupuestos con Enfoque de Género (PEG)	7
3. Breve recorrido por las experiencias internacionales	9
4. Principales metodologías utilizadas en estos procesos	12
5. Otros métodos de interés	19
6. Participantes en las iniciativas de PEG	26
7. Logros y retos actuales	28
Abreviaturas	31
Bibliografía	31
<b>Los retos de la globalización y los intentos locales de crear presupuestos gubernamentales equitativos</b>	<b>33</b>
1. Introducción	33
2. Los primeros intentos de elaborar presupuestos locales participativos por medio de la participación ciudadana el caso de Porto Alegre	34
3. La globalización del PrP	37
4. Globalización basada en el ánimo de lucro y los PrP	38
5. Combinación de la acción nacional y local con objeto de aumentar el espacio para presupuestos equitativos	41
6. Conclusiones	43
Referencias	43

# Los presupuestos con enfoque de género: una apuesta feminista a favor de la equidad en las políticas públicas

Yolanda Jubeto<sup>1</sup>

## I. Introducción

El análisis de los presupuestos públicos desde la perspectiva de género, a pesar de constituir una iniciativa reciente en el tiempo, -sólo han transcurrido dos décadas desde que se comenzaron a poner en marcha las primeras experiencias prácticas- se ha convertido en uno de los temas más recurrentes en los debates feministas sobre política económica.

El surgimiento de esta estrategia es fruto de un trabajo de décadas a favor de la igualdad de derechos entre mujeres y hombres, impulsado, principalmente, por los movimientos feministas, que se ha ido materializando en acuerdos internacionales, nacionales y locales con diverso grado de obligatoriedad para las administraciones públicas.

El inicio de este proceso se suele situar en la Carta Magna de Constitución de la Organización de Naciones Unidas (ONU) de 1945, y se ha ido profundizando en las Conferencias Internacionales de las Mujeres promovidas por esta Organización a partir de 1975, al generar normativa vinculante para sus Estados Miembros<sup>2</sup>. Entre los acuerdos adoptados

para avanzar en la superación de las discriminaciones por razón de género enquistadas en nuestras sociedades destacaríamos tanto la apuesta a favor de las políticas de acción positiva, como la necesidad de integrar el objetivo de igualdad de género en todas las políticas públicas, difundido internacionalmente a partir de la Plataforma de Acción consensuada en la IV Conferencia Internacional de las Mujeres celebrada en Beijing en 1995. Así, la “transversalidad de género” se ha convertido en un concepto marco en el que se desenvuelve la argumentación a favor de los Presupuestos con Enfoque de Género (PEG), por ser el presupuesto público el instrumento básico que refleja las prioridades de la política económica en sus diversas vertientes. Por ello, el análisis presupuestario desde la perspectiva de género permite evaluar el grado de integración efectiva de los objetivos de igualdad de oportunidades para mujeres y hombres en las políticas públicas.

Desde que el Gobierno australiano comenzó su andadura en el análisis presupuestario desde la perspectiva de género, a mediados de la década de los 80, estas experiencias han ido proliferando a lo largo y ancho del mundo. En la actualidad,

<sup>1</sup> Quiero agradecer a mis compañeras María José Martínez, Mertxe Larrañaga y Mònica Gil las interesantes aportaciones que me han realizado, las cuales sin duda han mejorado el documento. No obstante, huelga decir que las carencias que puedan existir son completa responsabilidad de la autora de estas líneas.

<sup>2</sup> La evolución de las Conferencias Internacionales sobre las Mujeres impulsadas por la ONU ha sido claramente explicada en el *Cuaderno de Trabajo de Hegoa* de Itziar Hernández y Arantxa Rodríguez (1996). Emanuela Lombardo (2006), por su parte, ha profundizado en los contenidos de conceptos tan relevantes en este proceso como igualdad de oportunidades, políticas de acción positiva, empoderamiento de las mujeres y, en la última década, Transversalidad de Género (*gender mainstreaming*).

se calcula que se están impulsando en más de cincuenta países a diversos niveles administrativos. Las diversas realidades en las que están inmersas estas iniciativas han generado un abanico de posibilidades que abarcan tanto las metodologías utilizadas, los agentes participantes, cómo los objetivos perseguidos por medio de su implementación.

Respecto a las metodologías de análisis utilizadas, en un gran número de casos se parte de una serie de técnicas que cuentan con muchos puntos en común, aunque requieren ser adaptadas a los diversos contextos en los que se aplican. En general, el conjunto de métodos analíticos utilizados impulsan el acercamiento de las cuentas públicas a las diversas realidades y necesidades que los colectivos sociales experimentan, siempre desagregados por sexo, y así permiten visualizar la necesidad de cambios en las prioridades presupuestarias en caso de detectarse carencias en las mismas.

A medida que esta práctica se ha ido expandiendo geográficamente sus posibilidades han ido aumentando, y en la actualidad se está cruzando con enfoques de gran interés desde la perspectiva de la calidad de vida como el del desarrollo humano sostenible. Este enfoque supera la visión convencional de la economía y reivindica que los parámetros básicos para medir el éxito de las políticas económicas se deben basar en el nivel de satisfacción de las principales necesidades individuales y colectivas de mujeres y hombres de una determinada colectividad, desde una perspectiva integral.

Respecto a los agentes impulsores y dinamizadores de las experiencias desarrolladas hasta el momento, éstos también varían en función de los contextos en los que se han puesto en práctica. Así, algunas iniciativas han sido impulsadas desde dentro de la administración por personal influyente, concienciado de la diferente posición de partida de las mujeres y los hombres en la estructura social, lo que condiciona el alcance e influencia de las medidas políticas aplicadas. No obstante, ésta no es una pauta generalizable, puesto que dentro de las administraciones públicas se encuentra muy extendida la percepción de la neutralidad de la política pública. Neutralidad basada en el supuesto carácter universalista del impacto de las medidas políticas, puesto que éstas se diseñan con objeto de “beneficiar a toda la comunidad” sin distinguir entre hombres y mujeres ni entre los diversos colectivos de los que forman parte. Esta percepción ignora así la actual división sexual del trabajo que influye tanto en la valoración social de las actividades asignadas a cada sexo como en las expectativas sociales puestas en mujeres y hombres en función también de su clase social y raza, principalmente.

Por ello, frecuentemente son grupos feministas o algunas Organizaciones No Gubernamentales (ONG) preocupadas por las discriminaciones existentes contra las mujeres las que se han interesado, formado y reaccionado frente a la supuesta neutralidad de género de la política pública, en general, y del presupuesto público, en particular.

Independientemente del grupo impulsor, todas las experiencias realizadas parten de la premisa de que no existe política pública que pretenda ser eficaz a la que no se le asignen recursos económicos. Por lo tanto, se considera imprescindible analizar los recursos asignados en los presupuestos públicos para poder evaluar cuáles son las prioridades reales de las administraciones públicas más allá de sus declaraciones de intenciones.

En suma, somos conscientes de que estas iniciativas tienen unos objetivos básicos comunes, aunque, a su vez, se caracterizan por una gran diversidad. Así, varían en función del origen de la experiencia (dentro o fuera de las administraciones), del nivel político en que se sitúan (gobierno central, regionales, locales...); del ámbito y extensión del análisis (políticas concretas de gasto o ingreso; de un sector, departamento o área determinada; del presupuesto en su conjunto o cambios específicos en la imposición o legislación), de la fase del ciclo presupuestario analizada (ex ante, ex post), de los instrumentos utilizados, por la forma de presentación de los resultados (documento anexo al presupuesto, como parte del mismo o de forma independiente), así como en la duración de las experiencias. Muchas de ellas, además, han sido apoyadas por organismos internacionales, como el Fondo de Desarrollo de Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Secretariado de la Commonwealth, o agencias de cooperación al desarrollo, como la canadiense (CIDA) o la sueca (SIDA), lo cual también va a influir en sus características.

En este contexto, a partir de las iniciativas puestas en marcha a nivel internacional y de las expectativas que han generado, el objetivo de estas líneas es tanto hacer un breve repaso de los principales fines, metodologías, instrumentos e indicadores aplicados, como reflexionar sobre sus potencialidades y limitaciones, sin olvidar los obstáculos y resistencias a los que generalmente deben enfrentarse, destacando los logros obtenidos y los retos por conseguir. En este sentido, queremos hacer hincapié en las experiencias impulsadas por la sociedad civil, dado el potencial efecto beneficioso que la participación de los diversos colectivos implicados en la igualdad de género tiene en el impulso de la democracia real. Así, estas iniciativas refuerzan, junto a la equidad, la transparencia de la gestión

pública e impulsan una asunción más clara de responsabilidades en el quehacer político. Asimismo, queremos hacer una mención especial a las experiencias locales, dada su relevancia, a pesar de ser las más recientes, y por lo tanto, encontrarse la mayoría en fase de experimentación.

## 2. Objetivos de los presupuestos con enfoque de género

*“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 doesn’t”*

Pregs Govender  
Parlamentaria sudafricana<sup>4</sup>

Las iniciativas relativas al análisis de los procesos de planificación, elaboración, ejecución y evaluación de los presupuestos públicos a partir de su impacto sobre las condiciones de vida de las mujeres y hombres de la comunidad han conocido una rápida evolución y un intenso debate. Este abarca desde los instrumentos y técnicas a utilizar, hasta la propia denominación dada al proceso. Esta última ha evolucionado desde un inicial “presupuestos de mujeres” (women’s budgets), pasando por “presupuestos de género” (gender budgets), hasta los “presupuestos sensibles al género” (gender sensitive budgets), o “auditorías de género” (gender audits), principalmente. En la actualidad, el término más utilizado<sup>5</sup> en el ámbito anglosajón es “gender-responsive budgets”, que suele traducirse también como “presupuestos sensibles al género”, o “presupuestos con perspectiva de género” aunque en inglés tiene más matices que éstos. En castellano, a su vez, entre otras denominaciones, se suele utilizar el término “presupuestos con enfoque de género (PEG)” (Andia y Beltrán, 2003), que es el que utilizaremos en este documento.

En una primera aproximación, podríamos decir que el PEG consiste en un análisis del proceso presupuestario con objeto de conocer el alcance e impacto de las políticas públicas sobre las mujeres y niñas en comparación con los hombres y niños. El objeto inicial de estudio suele ser el documento contable, el

cual recoge las previsiones de ingresos y gastos públicos a realizar en el siguiente ejercicio. Esto significa que es necesario examinar tanto el destino de los fondos disponibles por parte de las administraciones, -objeto de la mayoría de los análisis realizados-, como el origen de los mismos. El análisis de los ingresos presupuestarios, sus fuentes y componentes, constituye un elemento básico de estas iniciativas al reflejar cómo se valora la contribución de los diversos segmentos sociales a la generación de la riqueza social y a la financiación de las políticas públicas. En la práctica, sin embargo, la mayoría de los estudios realizados han comenzado por el análisis del gasto, por lo que en este documento nos centraremos exclusivamente en este ámbito.

Desde un principio, estos análisis presupuestarios han tenido dos objetivos principales. Por una parte, identificar y evaluar de forma clara las implicaciones para las mujeres de las políticas gubernamentales. Y en segundo lugar, aunque de una forma más sutil, influir en la cantidad y calidad de las asignaciones presupuestarias realizadas por los diferentes departamentos y agencias gubernamentales en relación a las mujeres y a las niñas (Sharp et al. 1990:2).

En palabras del Comité Asesor sobre la Igualdad de Oportunidades para las mujeres y los hombres de la UE (2003), los PEG son una aplicación de la transversalidad de género en el proceso presupuestario. Esto implica incorporar una perspectiva de género a todos los niveles del proceso presupuestario y reestructurar los ingresos y los gastos para promover la igualdad de género, lo cual no es una tarea baladí.

Esto implica el análisis del proceso presupuestario en su conjunto, aunque a veces dada su complejidad se realiza de forma fragmentada. Así, en ocasiones se analizan las intenciones o planes de gasto e ingreso (ex ante) y en otras se evalúa el presupuesto una vez ejecutado y liquidado (ex post), aunque lo más coherente es analizar ambos de forma continuada. Es decir, es un análisis que puede abarcar las distintas fases del proceso presupuestario (en los casos más ambiciosos, todas ellas), y que va, incluso, más allá de los números recogidos en el documento contable que refleja el presupuesto público.

<sup>3</sup> “El presupuesto refleja los valores de un país, - a quién se valora, qué trabajo se valora y a quién se le recompensa por ello, y quién, qué, y de quién es el trabajo que no se valora ni recompensa”. Pregs Govender.

<sup>4</sup> Prólogo al “Primer Presupuesto de las Mujeres en Sudafrica” (1996) recogido en *Budgeting for equality: the Australian experience*, por Rhonda Sharp y Ray Broomhill, en *Feminist economics 8 (1)*, 2002, 25-47.

<sup>5</sup> En opinión de Budlender y Hewitt (2002b:7). Debbie Budlender es una de las principales expertas en estos análisis, al haber participado como asesora de iniciativas PEG en más de 20 estados.

Esto no significa que los datos cuantitativos no sean relevantes. Todo lo contrario, puesto que a través de ellos se puede observar qué es lo que realmente se está haciendo (y, por lo tanto, también lo que no se hace) y a favor de quién. En este sentido, una condición básica imprescindible para poder realizar estos análisis consiste en contar con información relativa a los colectivos beneficiarios de las medidas presupuestarias de forma desagregada por sexo. Esta premisa que parecería a priori tan básica y sencilla, en la práctica resulta todo un reto para las administraciones, ya que todavía no es habitual recoger de forma detallada estos datos. Además, para realizar el análisis presupuestario desde el enfoque de género no es suficiente contar con esa información, aunque sea fundamental, puesto que a su vez se requieren una serie de datos que no se encuentran generalmente reflejados en el presupuesto, y éste es el segundo gran reto al que deben hacer frente estas iniciativas.

Las dificultades se presentan porque las mujeres y los hombres tenemos asignados diferentes roles sociales, que alimentan una división sexual del trabajo estructurada de forma jerárquica y generalmente perjudicial para las mujeres, al minusvalorarse muchas de las tareas asignadas a las mismas. Por ello, la primera vez que se oye hablar de presupuestos con enfoque de género, muchas personas -tanto dentro como fuera de la administración- se quedan sorprendidas y no comprenden la vinculación existente entre ambos términos. Esto es debido, en parte, a que generalmente el presupuesto es considerado un instrumento neutro al género, ya que se presenta en términos de agregados financieros, sin existir una mención expresa ni a las mujeres ni a los hombres.

Sin embargo, esta apariencia de neutralidad no es real. Sería más adecuado definir el presupuesto como “ciego al género”, ya que se están ignorando los diferentes roles, responsabilidades y capacidades, determinadas socialmente, que se asignan a las mujeres y a los hombres, así como los diferentes efectos de las políticas sobre estos colectivos. Como consecuencia de la discriminación y la desigualdad de género, en palabras de Elson (2002a:30), los presupuestos públicos generalmente infravaloran la contribución de las mujeres a la macroeconomía, ya que descuentan la economía no remunerada, en la que las mujeres realizan la mayor parte del trabajo de cuidados y mantenimiento de la fuerza de trabajo, y obvian el efecto que la distribución del trabajo, los recursos y activos tienen en la producción total, el nivel de ahorros, de inversión, etc. en función de las relaciones de género.

Esta ceguera respecto al género existe tanto en los marcos conceptuales como en las estadísticas y estudios utilizados en la preparación de los presupuestos públicos. Por lo tanto, por medio de este instrumento se pretende asegurar que la política fiscal tenga en cuenta y valore la contribución realizada por la economía de los cuidados o economía reproductiva, a la producción económica nacional<sup>6</sup>.

Por lo tanto, con objeto de que los presupuestos públicos se conviertan en un instrumento de política económica y social que contribuyan de forma activa a superar estas desigualdades, debemos conocer la situación de partida de las condiciones de vida y de trabajo de las mujeres y los hombres y de los diversos colectivos en los que participan. Una condición necesaria de este proceso consiste en disponer de una serie de indicadores complementarios relativos a los diversos usos del tiempo de las mujeres y los hombres en un sentido amplio (que incluya las actividades productivas, reproductivas y de cuidados así como de control de los recursos y otros activos), con objeto de poder analizar la repercusión de las medidas presupuestarias sobre sus condiciones de vida de una forma integral.

Esta apuesta implica, por lo tanto, visualizar el impacto de las políticas públicas sobre las relaciones de género y nos permite, asimismo, conocer bajo qué supuestos de género se planifican las políticas públicas, dos conceptos no vinculados previamente a estas experiencias. Si se carece de una clara comprensión de las dinámicas y procesos económicos que tienen lugar dentro de los hogares, esto tiene consecuencias no previstas en las políticas gubernamentales y empresariales que debemos visualizar como primer paso hacia su transformación.

En general, por medio de estos análisis se pretende proponer aquellas modificaciones pertinentes para avanzar hacia una sociedad en la que las actividades socialmente necesarias sean realizadas y controladas de una forma equilibrada por las mujeres y los hombres, y sus frutos sean también compartidos de forma equitativa. Esto requiere, entre otros elementos, que la democracia de género sea una prioridad en el quehacer de las administraciones públicas.

Debemos, asimismo, tener en cuenta que dada la amplitud de posibilidades de los análisis y la diferente situación social, económica y política de los lugares en los que estas iniciativas se han puesto en marcha, los objetivos de las mismas se han establecido en función tanto del país en el que se llevan a cabo

<sup>6</sup> Waring, 1989; Cagatay, Elson y Grown (eds), 1995; Esim, 2000: 8.

como de los intereses de los grupos participantes en estos proyectos. En algunos casos, los objetivos abarcan junto con la superación de la discriminación existente hacia las mujeres, conceptos más amplios como la transparencia en la actuación del gobierno, evitar la corrupción e impulsar la participación de la sociedad civil en la elaboración del presupuesto y en el proceso de toma de decisiones.

Por ejemplo, en la experiencia sudafricana, muy centrada en la problemática de las mujeres autóctonas, entre sus objetivos destacan el desarrollo de un conjunto de valores y principios alternativos que den prioridad a las necesidades socio-económicas de las mujeres pobres. Asimismo, pretenden utilizar la iniciativa para democratizar el proceso presupuestario, al plantearse como un instrumento crítico de control del gasto público, que incremente las posibilidades por parte de la ciudadanía de realizar un seguimiento del mismo y propicie el debate de temas que le afectan directamente y sobre los que no había tenido la oportunidad de hacerlo hasta el inicio del cambio político de 1994 (Budlender et al. 2002a: 87).

Tampoco se puede obviar que muchas de las iniciativas desarrolladas han comenzado su andadura en una época de cambio social hacia la democracia. Esto ha creado más posibilidades para la implicación del gobierno en las mismas y, en un sentido amplio, para generar una dinámica de prácticas gubernamentales más transparentes así como para promover la participación social en la elaboración presupuestaria (Budlender et al. 2002a: 89; Comisión Europea 2003: 25).

Aunque la amplitud de los objetivos perseguidos varía de una experiencia a otra, se puede afirmar que la mayor preocupación de los PEG consiste en 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. Para ello, las primeras preguntas a las que intenta responder son las siguientes: ¿a quiénes benefician los resultados del gasto presupuestario? Y a su vez, ¿quién paga los costes de estas decisiones?

### 3. Breve recorrido por las experiencias internacionales

La primera iniciativa de Presupuestos con enfoque de Género, entonces denominada *Presupuestos de Mujeres*, comenzó a fraguarse en la primera mitad de la década de los

ochenta en Australia, y se materializó a partir de 1984 cuando el gobierno laborista ganó las elecciones. En esta iniciativa pionera, el Gobierno Federal, impulsado por las feministas que lo integraban, puso en marcha un proceso de análisis de las propuestas presupuestarias de cada departamento gubernamental a nivel interno. Éste consistía en implicar a cada organismo en la reflexión sobre el potencial impacto de sus políticas sobre las relaciones de género de los colectivos afectados o beneficiados por las mismas. Su objeto era, por tanto, incluir este análisis en la fase inicial de planificación política y presupuestaria a desarrollar por cada instancia gubernamental. Esta experiencia tuvo lugar inicialmente a nivel federal, y posteriormente, a nivel de los estados federados. Ha constituido la iniciativa más extensa en duración hasta la actualidad -se extendió a lo largo de una década en todos ellos, y actualmente se realiza un documento en el que se recoge el esfuerzo presupuestario federal vinculado con la igualdad de género<sup>7</sup>-, y ha tenido una amplia repercusión a escala internacional, al ser utilizada como referencia y punto de partida de muchas de las iniciativas posteriores.

No obstante, la divulgación de esta estrategia ha tenido lugar, en un primer estadio, fuera de las estructuras gubernamentales. Este es el caso del Reino Unido donde comenzó su andadura a partir de 1989 con la constitución del *Women's Budget Group* (grupo independiente del Gobierno que como su nombre indica está implicado en el desarrollo de los presupuestos de las mujeres). Esta organización se ha ido fortaleciendo con el tiempo, y a partir de la subida al poder del Partido Laborista en 1997 ejerce una mayor influencia en el quehacer gubernamental. Previamente y dado que carecía de información detallada sobre la propuesta presupuestaria, una vez realizada la presentación pública del borrador presupuestario analizaban los aspectos del mismo que consideraban más relevantes para la situación de las mujeres, haciendo hincapié en el ámbito impositivo del mismo, al ser éste el que tiene mayor repercusión y debate en el Reino Unido y en sus efectos sobre las mujeres con menos recursos. Desde un principio, fueron conscientes de la ligazón existente entre la economía reproductiva y de cuidados y las políticas públicas, por lo que han intentando analizar los efectos de éstas sobre la división sexual del trabajo, del tiempo y de los recursos y activos entre mujeres y hombres, teniendo como marco la percepción integral de la actividad económica que reivindica la economía feminista.

También en Canadá el organismo dinamizador de esta iniciativa ha sido la sociedad civil. En este caso, han colaborado en

<sup>7</sup> [http://www.fafia-afai.org/files/australiabooklet\[1\].pdf](http://www.fafia-afai.org/files/australiabooklet[1].pdf)

la misma organizaciones impulsoras de una política económica alternativa al modelo neoliberal seguido por el gobierno federal en la década de los 90<sup>8</sup>. Estas organizaciones defienden la viabilidad de una política pública favorable a la mayoría social, que preste especial atención a la población más vulnerable, y que haga hincapié en las necesidades no cubiertas de las mujeres. Para divulgar la existencia de alternativas posibles a las prioridades gubernamentales han elaborado a partir de 1993 una propuesta presupuestaria anual alternativa cuyo objeto es impulsar una política macroeconómica saneada sin el coste social que tiene la actual. Aunque en un principio, la perspectiva de género era una más entre sus prioridades, en los últimos años ha ido tomando mayor relevancia y en algunos estados canadienses, se están haciendo presupuestos alternativos con perspectiva de género de forma integral.

Entre estas iniciativas pioneras, relevantes por su impacto y repercusión social, destaca también la experiencia sudafricana, cuyos inicios se sitúan en 1994 en un principio desde la sociedad civil y posteriormente desde el gobierno (por el impulso del Secretariado de la Commonwealth). En este caso, un elemento fundamental fue el cambio político que tuvo lugar tras el final del apartheid. Con el nuevo régimen político se dieron las condiciones para poner en marcha iniciativas cuyo objeto consistía en impulsar mejoras en las condiciones de vida de la población autóctona, en general, y de las mujeres en particular, al ser éste el colectivo que había sufrido con mayor intensidad las políticas discriminatorias de los gobiernos racistas anteriores. Para ello, en un primer momento se produce una alianza entre parlamentarias feministas y organismos de investigación que trabajan en temas de género, con objeto de plantear estas mejoras políticas. Posteriormente, al involucrarse el gobierno comienzan a analizar de forma progresiva las medidas presupuestarias de todos los departamentos gubernamentales a lo largo de tres años. En este ejercicio se considera fundamental conocer de forma más detallada las condiciones de vida y de trabajo de las mujeres sudafricanas teniendo en cuenta

ta las diferencias existentes entre ellas en función de la raza, su lugar de residencia (urbana o rural), su nivel de educación y de recursos económicos, entre otros. De este modo, se da prioridad al análisis de la realidad cotidiana de las mujeres como indicador de las mejoras prioritarias a introducir, dadas las grandes limitaciones presupuestarias existentes y los créditos presupuestarios previamente comprometidos.

Tal como ha sucedido en el caso sudafricano, en otras iniciativas impulsadas por las administraciones públicas destaca el papel jugado por el Secretariado de la Commonwealth<sup>9</sup>, que basándose en el éxito de la iniciativa pionera australiana<sup>10</sup>, promovió un proyecto piloto en 1995 que incluía a varios países miembros y que se ha extendido en los años posteriores. Esta organización se ha implicado en esta estrategia dado que considera el presupuesto como un lugar pragmático para comenzar el trabajo de dotar de género a la política macroeconómica<sup>11</sup>, y al observar que estas iniciativas pueden servir de mecanismo para encajar los compromisos políticos adquiridos con los recursos disponibles. Desde 1995 hasta el 2002, prácticamente la mitad de los Estados en los que se estaban desarrollando estas experiencias, pertenecían a esta organización<sup>12</sup>. No obstante, un gran número de ellas han sido exploratorias, por lo que un análisis de los impactos económicos y sociales de las mismas resulta muy difícil de realizar en la actualidad, ya que necesitarán tiempo para probar su eficacia y capacidad de transformación de las dinámicas e inercias gubernamentales.

Otros organismos internacionales entre los que destacan UNIFEM y PNUD y algunas organizaciones de cooperación al desarrollo (CIDA, SIDA, GTZ, y la Fundación Ford, principalmente) están impulsando estas experiencias en diversas regiones del mundo, ofreciendo principalmente soporte formativo y asistencia técnica. Así, en Chile, México, Perú, El Salvador y Bolivia, entre otros estados, se están impulsando estos procesos, que ya están dando algunos resultados y prometen, si tienen continuidad en el tiempo, avanzar en el cono-

<sup>8</sup> El Centro Canadiense a Favor de Políticas y Opciones Alternativas (CCPA).

<sup>9</sup> La Commonwealth es una asociación de 54 estados independientes, (todos ellos colonias británicas en algún momento de su historia) que colaboran en áreas de interés mutuo. Su población total en 2002 alcanzaba los mil setecientos millones de personas, es decir, prácticamente un tercio de la población mundial. Según Esim (2000:20), los tres primeros estados miembros que comenzaron a aplicar PEG fueron Sri Lanka, Sudáfrica y las islas Fiji a partir de 1995. En 1998 se unió Barbados, que comenzó sus trabajos por medio de talleres de formación y posteriores análisis sectoriales.

<sup>10</sup> El gobierno federal australiano publicó las declaraciones de *Presupuestos de Mujeres* durante 12 años (1984/85-1996/97). A principios del siglo XXI, el Territorio del Norte y Tasmania continuaban haciéndolo (Sharp, 2000:48).

<sup>11</sup> Budlender, 2002 a:85.

<sup>12</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. (Budlender et al. 2002 a; Hewitt y Mukhopadhyay, 2002 a: 63.)

cimiento de las causas de las discriminaciones que sufren las mujeres y en el impulso de una utilización más idónea de los recursos públicos para paliarlas. En África también es destacable el esfuerzo realizado por los organismos mencionados, así como por ONG locales en el trabajo inicial de capacitación del personal en esta materia que ha sido desarrollada principalmente a nivel estatal (Tanzania, Mozambique, Ruanda, Zambia y Senegal, entre otros).

También están influyendo en la expansión de estas experiencias los procesos de descentralización administrativa que están teniendo lugar a nivel mundial. Por ejemplo, en el caso de México, en opinión de FUNDAR y Equidad de Género, el proceso de descentralización ha motivado que, por primera vez en su historia, decisiones presupuestarias locales que han creado controversia se hayan convertido en el centro de debates políticos públicos (Budlender et al. 2002a: 103), y que la perspectiva de género comience a estar presente en ellos. Además, algunas experiencias latinoamericanas están promoviendo un enfoque socialmente más participativo especialmente a nivel local, y la región andina ha coordinado sus esfuerzos y experiencias para crear sinergias y explorar formas propias.

Por su parte, Europa, aunque de forma más tardía que otros continentes, también ha comenzado a explorar las posibilidades y metodologías a utilizar para realizar presupuestos sensibles al género. Aprendiendo de la experiencia acumulada, destacan los países nórdicos por los años que llevan impulsando políticas de acción positiva a favor de la igualdad entre mujeres y hombres y por su esfuerzo para generar sinergias por medio de un trabajo coordinado en el Consejo Nórdico. No obstante, también en otros países europeos, como Alemania, Austria, Bélgica, el Estado español, Francia, Italia, Escocia y Suiza se han comenzado a dar pasos para poner en práctica este instrumento, aunque con distinto grado de intensidad y nivel territorial<sup>13</sup>.

En el caso de las experiencias impulsadas por las administraciones públicas, es obvio que para poder llegar a conocer el impacto de las políticas públicas sobre las condiciones de vida de las mujeres y hombres se requiere la implicación de todos los niveles administrativos, cuyas políticas son en muchos casos complementarias. Por ello, consideramos que la inclusión de todos ellos constituye un requisito fundamental para llegar a conocer de forma real e integral el impacto que se pre-

tende medir y poder aplicar medidas correctoras, siempre que se estime conveniente.

Respecto al nivel administrativo en el que han comenzado las iniciativas registradas, éstas inicialmente se han centrado en los análisis de los presupuestos de los Estados, aunque no de forma exclusiva. Por ejemplo, algunos países sudamericanos han iniciado las experiencias en el nivel local, y en el caso de estados federales, como Australia o Tanzania, los análisis se han impulsado tanto en los gobiernos estatales como en los territoriales. En Estados unitarios, como Sudáfrica, Filipinas y Uganda, hay experiencias tanto a nivel estatal como local, que están permitiendo acercar el presupuesto a la ciudadanía, aumentar el debate público del mismo, y visualizar las potencialidades que ofrece para cambiar las relaciones de género imperantes.

Generalmente, se suele considerar el nivel local como el más cercano a la población, ya que, en principio, permite mantener un contacto más directo con las personas beneficiarias de las políticas públicas, para detectar tanto su nivel de necesidades como de satisfacción. Es decir, algunos de los instrumentos que mencionaremos en el siguiente apartado parecen poder ponerse en práctica de forma más sencilla a nivel local, debiendo ser complementados con los análisis en el resto de niveles administrativos. En este sentido, los procesos de descentralización administrativa mencionados han impulsado este proceso especialmente en el nivel local. En el caso de Latinoamérica, por ejemplo, nos encontramos con varios Estados en los que tras la finalización de las dictaduras y el comienzo de aperturas democratizadoras (en algunos lugares muy tímidas), se está produciendo un proceso descentralizador, que está a su vez impulsando este tipo de análisis a nivel local, tanto en la capital como en otras ciudades.

En Europa, en las experiencias a nivel local también resaltan los países nórdicos a pesar de constituir estados unitarios, puesto que están fuertemente descentralizados, y los municipios cuentan con un nivel competencial muy elevado. En este sentido han sido pioneros en iniciar experiencias a nivel local, aunque han utilizado una terminología y metodología propia con objeto de transversalizar el género en las políticas públicas. La Federación Sueca de Entes Locales viene trabajando desde 1999 para incorporar el enfoque de género en las políticas públicas locales, y en la actualidad más de

<sup>13</sup> Si se quiere profundizar, ver, Jubeto (2007): "Experiencias europeas en Presupuestos con Enfoque de Género: una revisión crítica", *II Congreso de Economía Feminista*, Zaragoza.

la mitad de las provincias suecas han integrado esta perspectiva entre sus objetivos y documentos políticos. Sin embargo, se observan también limitaciones en las experiencias realizadas, puesto que las provincias no suelen proporcionar estadísticas exhaustivas y operativas desagregadas por sexo, y cuando se analiza detalladamente el nivel de integración práctica de esta perspectiva en la dinámica presupuestaria se detectan carencias a superar, tal como la experiencia de Gotemburgo<sup>14</sup> refleja con claridad. En la actualidad, se está desarrollando una experiencia conjunta de las autoridades escandinavas en el Consejo Nórdico, organismo que está impulsando iniciativas piloto de PEG con objeto de intercambiar sus metodologías y aprendizajes, tanto a nivel estatal (la mayor parte), como local.

En el resto de Europa, en general, las experiencias a nivel local son muy recientes. Entre las más desarrolladas, y con métodos más innovadores, destacaríamos las iniciativas italianas. Junto a la experiencia de Génova, están en marcha experiencias en algunos municipios que conforman las provincias de Módena y Siena. En el caso de Módena, se ha seguido la perspectiva del desarrollo humano sostenible, que hace hincapié en el enfoque de las capacidades<sup>15</sup>, para clasificar los gastos que tienen un impacto diferenciado para mujeres y hombres y posteriormente analizarlos. Es una iniciativa innovadora que resumiremos en el apartado metodológico.

Junto a la experiencia italiana, en los estados germánicos, especialmente, Alemania, Austria y parte de Suiza también están comenzando a impulsarse experiencias, tanto a nivel estatal como local (existen iniciativas en Berlín, Colonia, Munich, Viena, Basilea...). Experiencias dinamizadas especialmente por grupos de mujeres interesadas en presionar y colaborar en estos análisis para que la transversalidad de género sea una realidad y la democracia de género un objetivo alcanzable.

En el Estado español, la iniciativa de PEG fue desarrollada, en primer lugar, por Emakunde, el Instituto de la Mujer del Gobierno Vasco, por medio de una experiencia piloto llevada a cabo en seis departamentos del gobierno, con objeto de comenzar a sensibilizar a la administración sobre la importancia de este enfoque. En este sentido, se dio importancia a la

formación interna y se publicó en internet una biblioteca digital con objeto de difundir esta estrategia ([www.emakunde.es](http://www.emakunde.es)). No obstante, una vez finalizado el proyecto piloto, esta iniciativa se ha estancado, dados los obstáculos puestos por el Departamento de Hacienda a la hora de liderar la extensión de la iniciativa y la incapacidad de Emakunde para impulsarla sin su colaboración. En la actualidad, Emakunde ha estado trabajando con el personal técnico de Igualdad de algunos municipios vascos para desarrollar un manual que permita destacar y analizar los gastos municipales relevantes para las mujeres, adaptando la metodología australiana a las categorías de gasto de las administraciones locales vascas. Por otra parte, a nivel municipal se ha comenzado a partir de 2005 a poner las bases para integrar la perspectiva de género en los presupuestos municipales del Ayuntamiento de Bilbao, actualmente en proceso de implementación.

En Andalucía a nivel de Comunidad Autónoma también se está avanzando en este terreno. Es destacable la elaboración de los *Informes de Evaluación de Impacto de Género del Presupuesto de la Comunidad Autónoma del Andalucía* tanto para 2006 como para 2007, muy didácticos y aplicables sin un gran coste ni esfuerzo adicional, lo cual es siempre bienvenido en la administración pública. Documentos que reflejan un gran trabajo previo y constituyen un paso interesante de un proceso que esperamos tenga un largo y fructífero futuro, y cuyas claves recogeremos en el siguiente apartado.

En resumen, dado el creciente impulso que se está dando a estas iniciativas a lo largo y ancho del mundo, se constata un esfuerzo por avanzar en estos análisis y por adaptarlos a las diversas realidades en las que se están aplicando. Asimismo, a nivel metodológico se están ampliando los horizontes de las técnicas seguidas hasta ahora, dado el carácter experimental e innovador de algunas de las aplicaciones de esta estrategia.

#### 4. Principales metodologías utilizadas en estos procesos

La importancia del presupuesto como reflejo de las políticas públicas es, pues, innegable. Asimismo, es un instrumento muy amplio y complejo, que constituye todo un proceso,

<sup>14</sup> En Gotemburgo se realizó un estudio en 2003 sobre la integración de la perspectiva de género en el sector del bienestar dentro de sus presupuestos municipales. El sector del bienestar se subdivide en los siguientes capítulos presupuestarios: servicios a personas y a familias, servicios a personas refugiadas, servicios a personas minusválidas, servicios a ancianas, servicios médicos municipales y asuntos estratégicos. El análisis mostró carencias en la recogida de estadísticas desagregadas por sexo, falta de reflexiones desde la perspectiva de género en los programas analizados, y superficialidad en los análisis. Se detectó la necesidad de incluir directrices claras en los documentos presupuestarios, ya que de otra forma quedaba diluida o desaparecía esta perspectiva.

<sup>15</sup> Tal como Amartya Sen y Marta Nussbaum han desarrollado en sus trabajos sobre el enfoque de desarrollo humano.

por lo que la introducción de la perspectiva de género en el mismo refleja también esa complejidad, especialmente al inicio de estos ejercicios. Esto ha motivado la elaboración de diferentes métodos para organizar estas iniciativas en la práctica.

Las pautas concretas a seguir en la implementación de un proceso presupuestario con enfoque de género deben ser diseñadas de un modo específico en función del país en el que se quiera aplicar. No obstante, en todos los casos el principio general consiste siempre en unir dos cuerpos de conocimiento que se han mantenido normalmente separados: el conocimiento de las desigualdades de género y el conocimiento de las finanzas públicas. Es, por lo tanto, un proceso creativo, que exige introducir innovaciones a diversos niveles. En este sentido, algunas autoras destacan la importancia de la participación social en estos procesos, al considerar que la sociedad civil está más preparada para la experimentación metodológica que los gobiernos, ya que queda mucho por hacer para descubrir los mecanismos que reproducen la discriminación de género en su sentido amplio (Budlender et al. 2002a: 112).

A pesar de que no existe una única vía para realizar estos análisis y de la necesidad de adaptarlos a cada realidad, en la mayoría de los ejercicios iniciados hasta la fecha relativos al gasto, se han utilizado tres marcos básicos de análisis presupuestario, a partir de los cuales se han introducido algunas variaciones. En esta descripción de los instrumentos nos vamos a centrar en los relativos a las políticas de gasto, ya que la mayor parte de las experiencias analizadas han comenzado

por ellos. Ello no es óbice para reconocer la gran importancia de los esfuerzos que se están realizando en el terreno de los ingresos (ver Stovski, 1997; Villota, 2000, 2004, Pazos, 2004), cuyo análisis es vital para aprehender el impacto global de la actividad pública en la sociedad de forma desagregada.

En primer lugar, se encuentra el marco utilizado en la experiencia australiana, presentado por la economista feminista australiana Ronda Sharp, que parte de la clasificación del gasto de cada departamento en tres categorías. En segundo lugar, destaca el enfoque de cinco pasos utilizado en Sudáfrica, presentado por Debbie Budlender. Ambos enfoques pueden formar un marco analítico común, tanto para evaluar presupuestos ejecutados como para realizar estudios presupuestarios de impacto ex ante. Por ejemplo, tal como recogen Budlender y Hewitt (2003) en su guía-manual<sup>16</sup>, un gobierno puede tomar un departamento o ministerio concreto, mirar a 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 puede comenzar por plantear 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. En tercer lugar, existen una serie de herramientas propuestas por Diane Elson, que, 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 1. Principales instrumentos utilizados para el análisis de PEG**

Caso australiano (R. Sharp)	Caso sudafricano (D. Budlender)	Niveles de análisis de D. Elson*
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. 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, partiendo de las propuestas de las autoras mencionadas.

<sup>16</sup> Una de las referencias fundamentales de este apartado.

#### 4.1. La propuesta australiana

En Australia se decidió partir del análisis de cada departamento o área gubernamental. Para ello, se realizó una clasificación del gasto departamental siguiendo las tres categorías mencionadas:

1. **Gastos específicamente enfocados a cubrir necesidades de las mujeres:** éstos incluían, entre otros, programas de salud específicos para mujeres aborígenes y programas educativos, de formación y de empleo para mujeres jóvenes.

Se proponía el análisis de estos gastos del siguiente modo:

- a. Identificar el objetivo del programa/proyecto a analizar, incluyendo el problema al que intentaba hacer frente (indicadores de la realidad social).
- b. Identificar las actividades planificadas para desarrollar el programa o proyecto (valorando su sensibilidad respecto al género).
- c. Cuantificar los recursos destinados a ese programa o proyecto.
- d. Determinar los indicadores de resultados (por ej. número de mujeres y hombres beneficiarias del mismo).
- e. Determinar 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 ejercicio, con objeto de 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: formación específica para mujeres, permisos por maternidad y paternidad, cambios en la descripción de los puestos de trabajo para hacer frente a la discriminación de género, etc.

En este caso, el análisis se puede desagregar en los siguientes pasos:

- a. Describir las modalidades de empleo existentes en el departamento.
- b. Desagregar por sexo los niveles de empleo (escalas), formas de empleo (jornada completa, parcial, o tempo-

ral), salarios y beneficios. Se pueden incluir otras, como las personas empleadas con alguna discapacidad.

- c. Identificar cualquier iniciativa especial adoptada para promover las oportunidades de empleo: cantidades gastadas y cifras alcanzadas (por ej. formación específica para mujeres o en igualdad de género).
- d. Determinar el número de mujeres y hombres con cargos relacionados o especializados en temas de género. Por ej. personas empleadas en la policía, servicio médico o asistencia social encargadas de temas de violencia intrafamiliar o violaciones.
- e. Desagregar por sexo las personas que ocupan cargos en los Consejos o Comités de la administración en ese sector (y en general), detallando entre nombramientos remunerados (y sus niveles) y no remunerados.
- f. Describir los cambios previstos para el ejercicio siguiente.

3. **El resto del gasto público** del departamento o administración, valorado desde la perspectiva de su impacto de género. Abarca un conjunto de iniciativas no incluidas en los dos apartados anteriores, que cubren la práctica totalidad del presupuesto. Su análisis varía en función de la relevancia de su contenido. En el caso de que existan personas beneficiarias finales se suele partir de la desagregación por sexo de las personas usuarias de programas y ayudas de distinto tipo.

En todos los casos en los que se ha utilizado esta clasificación como base del análisis, se ha observado que más del 95% de las cantidades presupuestadas se encuentran en esta tercera categoría, alcanzando, a veces, el 99% del total. Por eso, es muy importante el análisis transversal de estos gastos, ya que si esta parte se ignora 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 es la categoría que más problemas ocasiona, dada la gran variedad de programas incluidos en cada departamento. Por ello, inicialmente se suele realizar una selección previa de los programas en los que se va a centrar el análisis. Los criterios generalmente propuestos son el volumen presupuestario dirigido a los diferentes programas, y la importancia, desde el punto de vista del género, de los temas tratados en los mismos<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> En el caso latinoamericano, las categorías 1 y 2 se han agregado formando una única. Así, el análisis lo han realizado partiendo de dos categorías de gasto, lo cual facilita su estudio (Andia y Beltran, 2003).

#### 4.2. La propuesta sudafricana de los cinco pasos

Siguiendo la iniciativa desarrollada en Sudáfrica de **los cinco pasos**, muy utilizada en las categorías 1 y 3 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**. Si el análisis es sectorial, se analiza su situación respectiva en este ámbito. En la mayoría de las experiencias aquí se presenta la primera dificultad que va a ir apareciendo de forma recurrente en todo el proceso de análisis: la carencia de datos desagregados por sexo. 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, principalmente. En cada caso específico se deben cruzar estos datos, ya que van a darse diferencias entre mujeres y niñas de diferentes subgrupos, así como 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; analizando sus planteamientos generales, intenciones y objetivos a cumplir en términos de igualdad de género, y teniendo en cuenta tanto lo que se dice como lo que no se dice. Así, se intenta realizar una primera valoración sobre si una política concreta es probable que aumente las desigualdades, las reduzca o las deje en la posición de partida.
3. Se **valoran las asignaciones presupuestadas de gasto**. En este paso se toman las cifras del programa a analizar (la clasificación por programas es adecuada para este tipo de análisis), la memoria del mismo y los indicadores que puedan existir, para hacer una primera aproximación. 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 en la provisión de información clara y detallada que permita un análisis de los recursos destinados a cada actividad (lo cual ayuda también en la transparencia del proceso y facilita la participación).
4. Se **analiza y evalúa la utilización de los recursos y servicios prestados**. Para avanzar en este paso se necesita contar con:

- los datos relativos a la cantidad de recursos y/o de personal asignados al programa,
- los resultados directos del programa en relación a las personas beneficiarias de los mismos,
- los impactos de dichos resultados. Por ej. si aumenta la atención médica cómo lo hace la salud y la disponibilidad de tiempo. Por lo que a veces es necesario cruzar resultados de diversos programas entre sí.

En este apartado 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. Finalmente, **se valoran los resultados conseguidos en función de su impacto**: a la hora de evaluar el impacto de las medidas en la situación de partida de las mujeres y hombres nos topamos con la dificultad de atribuir a un programa concreto el cambio en una situación normalmente vinculada a muchos más factores que el analizado, y a la necesidad de tiempo para obtener los impactos (medio plazo). De todos modos, se están haciendo esfuerzos para intentar medir la evolución de los impactos, creando indicadores en las diversas áreas de actuación.

#### 4.3. Los tres niveles propuestos por D. Elson

La propuesta realizada por D. Elson identifica tres niveles para el análisis de las iniciativas de presupuestos con enfoque de género<sup>18</sup>, ya que parte de que la formulación de un presupuesto público implica decisiones a tres niveles:

- Nivel 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 en el tiempo.
- Nivel 2. La composición de los gastos e ingresos.
- Nivel 3. La eficiencia en la prestación de servicios.

Elson recoge una serie de instrumentos que ayudan a integrar el género en estos tres niveles y que se pueden agrupar en siete amplias categorías (a veces se resumen en seis). Los apartados más analizados en las experiencias prácticas están relacionados con el segundo y tercer nivel, es decir, la composición del gasto y la eficiencia en la prestación de servicios. Además, el análisis de la composición de los gastos utiliza las metodologías descri-

<sup>18</sup> Recogidos y resumidos por Budlender, 2002 a: 13.

tas previamente, por lo que no lo incluiremos en esta descripción. El primer nivel se ha analizado en contadas experiencias, entre las que destaca la iniciativa canadiense, realizada por organizaciones impulsoras de la justicia social. No obstante, su relevancia es evidente, debido a que el presupuesto es un ejercicio a corto plazo que refleja opciones macroeconómicas a medio y largo plazo.

**PRIMER NIVEL: La integración del género en el marco de la política económica a medio plazo y en la estrategia macroeconómica general.** En primer lugar, se suele analizar el nivel de déficit público 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 potenciales efectos negativos de estas medidas sobre la carga de trabajo de las unidades familiares y sobre las comunidades, ni tampoco estiman 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:

**A. El análisis desagregado por género del impacto del presupuesto en el uso del tiempo.** Para poder realizar estos análisis, se debe contar con encuestas familiares regulares (elaboradas generalmente por los Institutos de Estadística), y en caso de que no existan, se deberán hacer cuestionarios que desagreguen por sexo y edad los modos de utilización del tiempo. Estos datos nos permitirán medir el déficit de tiempo de las mujeres ante las demandas de trabajo, tanto remunerado como especialmente del no remunerado, mucho más invisibilizado, puesto que permanece oculto en la mayor parte del cuerpo estadístico de la economía convencional. La combinación de ambos datos suman el trabajo total realizado por las mujeres y los hombres de una comunidad y proveen las bases para analizar los efectos sobre sus vidas de los recortes en el déficit público que la mayoría de los gobiernos del mundo están aplicando en la actualidad. Para ello, debemos conocer las áreas afectadas por los recortes. Por ejemplo, si la disminución del déficit público supone una reducción de los servicios públicos

prestados a la comunidad, generalmente esto significa que se realiza a costa de incrementar el tiempo de trabajo de las mujeres en actividades no remuneradas dado que se ven obligadas a sustituir las carencias de los servicios públicos.

El vínculo entre ambas esferas de la actividad económica (trabajo remunerado y no remunerado) es habitualmente ignorado, aunque implique que la sostenibilidad del presupuesto a largo plazo puede ser ficticia, ya que está agotando los recursos humanos y sociales existentes. Por lo tanto, al realizar este análisis integral suele concluirse que resulta contraproducente reducir el gasto público en estas áreas por suponer una agresión al marco social, y que sería más conveniente buscar otras vías para reducir el déficit, como por ejemplo por medio de un cambio en la política fiscal que posibilitara una mayor recaudación proveniente de los colectivos con mayores recursos económicos de la sociedad. En resumen, no se debería partir de un supuesto carácter constante del marco social a la hora de analizar el presupuesto y su futura sostenibilidad<sup>19</sup>.

**B. Marcos de política económica a medio plazo con conciencia de género.** Resultaría conveniente incluir en los modelos utilizados datos sobre el diferente comportamiento de las mujeres y los hombres respecto al ahorro, o cómo podría incidir en la productividad el incremento de derechos de propiedad en manos de las mujeres, entre otras materias claves que requieren más estudios empíricos. Asimismo, se podría analizar el nivel de sensibilidad respecto a la equidad de género que refleja 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 para aceptar un limitado aumento de los salarios a cambio del mantenimiento del gasto público social. Para avanzar en el conocimiento de esta realidad habría que crear cauces que permitieran recoger las opiniones de las mujeres sobre sus prioridades. Asimismo, puede suponer también un impulso la existencia de una amplia representación de mujeres en las esferas de decisión política, como son el ejecutivo, el legislativo y el funcionariado, así como en los colectivos sociales de presión política, como son los movimientos feministas y las asociaciones vecinales, entre otros. El resultado podría ser un conjunto de diferentes escenarios presupuestarios, dependiendo de la distribución de los recursos en función del género y del nivel de empoderamiento de las mujeres (Budlender et al. 2002a: 121).

<sup>19</sup> Elson, 2002a: 39, 45.

**SEGUNDO NIVEL:** Tal como hemos comentado, es el relativo a la composición de los gastos e ingresos. En el ámbito de los gastos los instrumentos propuestos son muy similares a los descritos por las autoras Sharp y Budlender, explicados previamente, por lo que no los repetiremos en esta sección.

**TERCER NIVEL:** Éste analiza la **eficiencia en la prestación de servicios**. Se suele considerar como medida de eficiencia 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 existe una serie de técnicas disponibles:

- 3.1. **Evaluación de las necesidades.** 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<sup>20</sup>.
- 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 (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 la calidad no se mide, ya que la información que se obtiene es parcial.
- 3.3. **Evaluación de las personas beneficiarias.** Para subsanar de algún modo las deficiencias detectadas en el apartado anterior, este análisis pretende conocer los puntos de vista de las personas beneficiarias actuales y potenciales. Esto permite a su vez observar en qué medida las prestaciones de servicios responden a la percepción de sus necesidades. Aquí se suelen utilizar técnicas cualitativas de entrevistas, cuestionarios, o 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 supuestamente van a aumentar la eficiencia del servicio con la percepción que las personas usuarias tienen de las mismas. 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 uso del tiempo. A menudo, los cambios en la prestación de servicios que pretenden aumentar la eficiencia de los mismos, lo que en realidad están haciendo es trasladar esos costes de los presupuestos del sector público (donde son cuantificables y, por tanto, visibles) a los presupuestos de tiempo de las mujeres en las familias y comunidades, donde generalmente son invisibles. Por lo 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 de las mujeres (Por ej. los recortes en los servicios públicos médicos).
- 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, si ofrecen igualdad de oportunidades y políticas de empleo respetuosas con las necesidades de las personas contratadas. Estas medidas pueden promover mejores prácticas, reduciendo la extensión de la discriminación de género en los mercados laborales y aumentando las posibilidades de las mujeres para invertir en su educación y en la de su descendencia.
- 3.6. **Análisis de la política de subcontratación de sector público.** Esta medida puede ayudar a contrarrestar la discriminación si incide en la simplificación de los trámites administrativos, se facilita el acceso a la información y se ofertan contratos de menor cuantía, a los que las empresas, cuya propiedad también pertenece a las mujeres, puedan optar a la contratación, entre otras medidas en este sentido.
- 3.7. **Informe/Documento del estado del presupuesto con conciencia de género.** Esta declaración, recogida en un infor-

<sup>20</sup> 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 suelen considerar las necesidades de tiempo.

me 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. Existen diversos modos de presentarlo (como anexo, como informe independiente, como un capítulo más del presupuesto...). En Australia, por ejemplo, se comenzó solicitando a los departamentos gubernamentales que identificaran el modo en que afectarían a las mujeres los gastos propuestos por los mismos, es decir, que realizaran un estudio de impacto de género ex ante. Posteriormente, se sintetizaban los informes de los departamentos en una declaración conjunta. Esta iniciativa requiere una gran cooperación y cierto nivel de compromiso por parte de la estructura del gobierno con esta actividad y lo que implica. La creación de las condiciones para ello probablemente requiera una importante coalición de apoyos y una buena organización, tanto dentro como fuera del gobierno (Elson, 2002a: 37, 46).

Tras este listado básico de instrumentos a utilizar en los PEG, se puede observar la riqueza y complejidad de los análisis propuestos, así como la necesidad de elegir en cada caso los más adecuados, y adaptarlos a la realidad concreta en la que se quiere incidir, lo que probablemente implicará nuevos instrumentos en el futuro próximo. Budlender (2002a:108) 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 utilizarla, por lo que la demanda de instrumentos continúa. Budlender y Sharp defienden que los instrumentos no deben ser utilizados de forma mecánica, y señalan que quizás el instrumento más importante para integrar el género en las políticas gubernamentales sea el propio proceso de análisis de las relaciones de género. No obstante, las administraciones suelen demandar métodos estandarizados que les permitan integrarlas en sus prácticas rutinarias, lo que no es sencillo, dado el carácter estructural de las discriminaciones y de la sutileza con la que se presentan en algunos ámbitos. Esto exige profundizar en las motivaciones de los comportamientos de mujeres y hombres y en el marco social y los supuestos de las políticas públicas, a lo que no se accede sólo con indicadores cuantitativos, sino que requiere análisis cualitativos.

<sup>21</sup> Budlender, 2002 a: 106.

<sup>22</sup> Por ejemplo, es el caso de Tasmania (Budlender, 2002a: 123).

<sup>23</sup> Muchas de estas preguntas son propuestas por las expertas internacionales mencionadas en este trabajo. Esta lista, en concreto, la he realizado junto a mi compañera de Departamento M. Jose Martínez Herrero, partiendo de esos listados.

No obstante, como hemos observado, una condición previa indispensable para poder realizar estos análisis consiste en la disponibilidad de datos estadísticos, la cual es recogida como necesidad en todos los informes y documentos relativos a esta materia. Budlender también incide en este apartado, al señalar que el conocimiento de los hechos y de los datos puede dar a las defensoras de género la confianza necesaria para defender sus argumentos. Asimismo, es importante colocar la información delante de aquellos que no “quieren saber”<sup>21</sup>.

Si los datos e indicadores se introducen para que el funcionario sea más consciente de su responsabilidad, esto no siempre se interpreta como una responsabilidad frente a la ciudadanía y/o parlamentos, por lo que junto a los tres “estándars” (las tres “E”) con los que se suelen interpretar los indicadores (Eficiencia, Economía y Eficacia) se ha comenzado en algunos lugares a incluir una cuarta E relativa a la Equidad<sup>22</sup>, lo cual resulta un avance importante si realmente se pone en práctica.

La mayor parte de los indicadores de género introducidos en estas experiencias comienzan por una desagregación por sexo de las personas usuarias de los servicios ofrecidos por la Administración. Asimismo, se han identificado una serie de preguntas básicas, aplicables a cada programa a analizar, que, por supuesto, también es necesario adaptar a cada realidad, y que han sido sistemáticamente planteadas por las expertas en esta materia, y que podríamos resumir de forma general en las siguientes<sup>23</sup>:

- ¿Cuáles son los objetivos políticos del programa?
- ¿Los programas incluyen objetivos específicos de equidad de género?
- ¿Qué recursos se han aprobado inicialmente para ejecutar el programa?
- ¿Qué recursos se han utilizado una vez ejecutado el programa?
- ¿Es posible indicar cuántos hombres y cuántas mujeres han utilizado estos recursos?
- ¿Es posible conocer la proporción de fondos que se han asignado a los hombres y a las mujeres de forma desagregada?

- ¿El resultado de la política es relevante para las mujeres y los hombres?
- ¿El programa ha respondido a los objetivos políticos generales?
- ¿El programa ha respondido a los objetivos específicos de equidad de género?
- ¿Se ha detectado algún tipo de obstáculo que haya provocado repercusiones negativas para los hombres y las mujeres?
- ¿Cree el departamento que podrían realizarse modificaciones en la política a partir de dichos resultados?

## 5. Otros métodos de interés

Una vez explicados los tres métodos más utilizados a nivel internacional, recogeremos algunos de los métodos básicos desarrollados inicialmente en Suecia, denominados 3R y JämKAS Bas, por haber sido fuente de inspiración e incluso un fundamento básico de algunas experiencias europeas. Continuaremos el apartado con la metodología innovadora seguida en Emilia-Romagna a partir de un enfoque ampliado de las capacidades, y finalizaremos con una breve descripción de las experiencias de Bilbao y de la Comunidad Andaluza, actualmente en vigor, las cuales tienen algunos puntos en común.

### 5.1. El método 3R sueco:

#### Representación, Recursos, Realia

Este método se denomina de las 3R, que en sueco son las iniciales de las palabras Representación, Recursos y Realia. Fue desarrollado inicialmente<sup>24</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 las normas y valores existentes en función del género que están en la base de las actitudes y políticas a implementar ante una situación dada.

Este método también se basa en una serie de preguntas, cuyas respuestas conducen a conocer quién recibe qué y en qué términos. Sirve así, de ayuda en la compilación sistemática de hechos e información sobre las circunstancias en las que se

desenvuelven las mujeres y los hombres, como sucede con el resto de los instrumentos descritos. 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 la superación de la situación de desigualdad.

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 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.

En esta parte, si se analiza el Consistorio municipal se describen los cargos que ocupan los hombres y mujeres en los órganos decisorios del municipio. Por ejemplo, en las estructuras organizativas municipales (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 son dos elementos fundamentales de este apartado. Asimismo, es también muy importante la participación de las personas que toman las decisiones, el funcionariado responsable de las medidas y las personas usuarias, ya que de este modo cuando

<sup>24</sup> Fue diseñado por Getrud Aström en cooperación con la Asociación Sueca de Autoridades Locales.

los resultados muestren desigualdades todas ellas podrán sentirse más motivadas a favor del cambio.

### La segunda R: Recursos

Esta segunda parte del análisis se centra 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 pregunta 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. Puede incluir desde el tiempo que utilizan los y las representantes políticos en sus discusiones, recogido de forma desagregada por sexo, 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. Asimismo, se investiga el espacio utilizado por ambos sexos en el lugar analizado. Por ejemplo, los espacios ocupados por las niñas y los niños en las guarderías o en los patios de juego de las escuelas, o los recursos económicos y el espacio físico que utilizan para realizar sus actividades las mujeres y los hombres.

### La tercera R: Realía/ Cultura/ Instituciones

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 partici-

pación de mujeres y hombres. Esto vincula el análisis de las realidades diarias de las mujeres y hombres con su diferente utilización de los recursos y, en particular, del tiempo.

A partir de la evidencia de una situación desigual, el método deja en manos de las personas responsables de 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 más útil para describir y evaluar las situaciones analizadas, que 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>25</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. 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. En opinión de la Asociación Sueca de Autoridades Locales (ASAL) las propuestas de cambio deberían también ser incluidas en un plan de acción, que abarcara el diseño de nuevas rutinas, nuevas estadísticas, y nuevos listados comparativos que constituyan fáciles guías a seguir (ASAL, 2002; Consejo Nórdico, 2005:47-48).

Además, recientemente se ha añadido una cuarta R, la Restricción, que significa que si las organizaciones no aplican la transversalidad de género serán sancionadas, puesto que existe una gran diversidad en el grado de aplicación de estas 3R en función de las personas responsables de los temas de género, por lo que se considera que este alto grado de discrecionalidad debería ser superado de forma generalizada.

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 con objeto de hacer frente de forma más cualificada a los problemas existentes en las relaciones de género. También ha dado pie a discusiones sobre los procedimientos y las rutinas

<sup>25</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).

de trabajo, que han probado no ser tan neutrales al género como se creía previamente, y ha permitido sacar a la luz 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 los PEG también deben indagar en los valores que subyacen en la organización y dotación de recursos de los servicios públicos, la división sexual del trabajo y las estructuras de poder.

## 5.2. JämKAS Bas o Análisis de la Equidad de Género

Junto al método 3R, en Suecia se utiliza también el denominado JämKAS Bas o Análisis de la Equidad de Género<sup>26</sup>. Este instrumento ha partido de un trabajo práctico dentro del Gobierno Sueco y ha sido asimismo probado en algunas agencias gubernamentales. Su objeto consiste en colaborar en el proceso de análisis sistemático del nivel de equidad de género dentro de un área concreta y en la selección de un ámbito estratégico para profundizar en el análisis. Con este fin, se realiza un inventario sistemático del área a analizar, desagregado en tres secciones: la compilación y selección de información, el estudio y análisis de la misma, y la formación de objetivos e indicadores. Estas fases están compuestas, asimismo, por una serie de pasos, que pueden brevemente ser expuestos del siguiente modo (Consejo Nórdico, 2005: 48-50):

### 1. Compilación y selección de información:

- 1.1. Crear un inventario de las declaraciones de objetivos existentes dentro del área a analizar y de sus áreas operativas.
- 1.2. Evaluar y tener en cuenta el nivel de relevancia de los objetivos de equidad de género para las actividades que realiza el área. A continuación, se realizará 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 relevantes 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, dentro del área analizada.

### 3. Formulación de los objetivos:

- 3.1. Analizar los objetivos existentes inicialmente, utilizando los datos obtenidos en 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 descritos tienen un cuerpo metodológico común que consiste en profundizar en el conocimiento de la realidad, de los valores subyacentes en nuestro comportamiento, actitudes y políticas, y en el establecimiento de objetivos que permitan superarlos, o al menos, discernir su nivel de contribución al objetivo de transformar la realidad a favor de la igualdad.

## 5.3. La metodología desarrollada en Italia basada en las capacidades

La iniciativa de presupuestos y auditoría de género desarrollada en la región de Emilia Romagna se ha basado en el enfoque de las capacidades. Así, se ha considerado relevante agrupar los programas de la administración pública en función de sus vínculos con las diversas dimensiones que configuran la calidad de vida de las mujeres y de los hombres de la comunidad. Para ello, han tomado como referencia los programas relacionados con un conjunto de sectores con gran repercusión en la calidad de vida y las posibilidades de realización de las mujeres y hombres, como son la salud e

<sup>26</sup> JämKAS Bas es un acrónimo de las palabras Equidad (Jämställdhet), Estudio o Encuesta (Kartläggning), Análisis (Analys) y Conclusión (Slutsats).

integridad del cuerpo, la movilidad territorial y el uso del tiempo, entre otros.

Este enfoque evalúa el bienestar humano en función de la calidad de vida, es decir, de las oportunidades que tiene la persona para ser y hacer aquello que considera importante para que su vida tenga el valor deseado, y poder 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, la 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 en estas experiencias de auditoría de los presupuestos públicos expande la noción de estándares de vida hacia 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 la 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 haciendo frente a la vulnerabilidad de los cuerpos y las emociones (incluidas las de los hombres adultos), como parte de una responsabilidad final histórica hacia la calidad de vida, es integrada, en este caso, en un enfoque de bienestar reproductivo que revela 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 las capacidades, comparten su preocupación por la diversidad humana en el análisis de la realidad, conceden importancia a la economía no retribuida para comprender la calidad de vida, y consideran 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) (Addabbo et al. 2004).

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 enfo-

que ha sido utilizado a tres niveles administrativos: la región de Emilia Romagna, el distrito provincial de Módena, y el municipio de Módena.

A partir de las funciones que cumple cada nivel administrativo en Italia, han aplicado 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.

Además, han adaptado los conceptos a las realidades territoriales. Así, a nivel regional, han definido el bienestar individual 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 el 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 han utilizado 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 (Addabbo et al. 2004: 2). Un ejemplo de esta vinculación entre las dimensiones de empoderamiento y las funciones municipales se recoge en el siguiente Cuadro 2.

En estos análisis, 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. Como indica el enfoque de las capacidades, distinguen entre los medios o inputs y los fines u objetivos de la calidad de vida. Por ejemplo, el ingreso económico puede ser un medio importante para conseguir algunos aspectos del bienestar (por ejemplo 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 se superan únicamente con un ingreso mínimo).

**Cuadro 2. Dimensiones de empoderamiento y las funciones municipales italianas**

Dimensiones de empoderamiento	Dimensiones de empoderamiento
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: Addabbo, Lanzi y Picchio, 2004. Traducción propia.

Siguiendo un esquema similar, a nivel de distrito provincial, en 2003, estas expertas (Tindara Addabbo y Antonella Picchio<sup>27</sup>), han estructurado los gastos en tres grandes bloques. 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 (33,1% del total). Y 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.

A nivel regional, 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 que recoge un conjunto de indicadores básicos para realizar una Auditoría de Género (AG) (Cuadro 3). Indicadores consistentes con el enfoque de la Unión Europea en la medición de la exclusión social. En suma, han intentado recoger indicadores simples y prácticos, fáciles de comprender y analizar.

<sup>27</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.

Cuadro 3. Matriz de Auditoria de Género			
	P1 Políticas institucionales	P2 Políticas macroeconómicas	P3 Políticas meso y microeconómicas
A1 Control sobre recursos materiales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Leyes y otras disposiciones</li> <li>• Reconocimiento social de actividades reproductivas no remuneradas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Provisión de bienes y servicios públicos</li> <li>• Ayudas ligadas a los recursos</li> <li>• Regímenes impositivos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Objetivos concretos y enfocados</li> </ul>
A2 Control sobre recursos no materiales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Leyes y otras disposiciones</li> <li>• Medidas para equilibrar el empleo y la vida</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Servicios educativos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Objetivos concretos y enfocados</li> </ul>
A3 Participación y ciudadanía activa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Leyes y otras disposiciones</li> <li>• Gobernanza y participación política</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gastos a favor de la igualdad de oportunidades</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Objetivos concretos y enfocados</li> </ul>

Fuente: Addabbo, Lanzi y Picchio, 2004. Traducción propia.

Los indicadores incluidos en la auditoria de género han sido clasificados 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 (Cuadro 4).

Cuadro 4. Algunos indicadores e índices para la Auditoria de Género	
<b>Nivel 1. Indicadores de las condiciones de vida</b>	
Bienestar económico	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ingreso per-capita en PPA</li> <li>2. Ratios de la brecha de pobreza relativa y absoluta</li> <li>3. Desigualdad de Ingresos (Índice de Gini)</li> <li>4. Tasa de desempleo a corto y largo plazo</li> <li>5. Empleo del Sector Informal como porcentaje del empleo total</li> </ol>
Acceso al conocimiento y a la educación	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tasa de matriculación en Educación Primaria y Secundaria</li> <li>2. Tasa de matriculación en Educación Superior</li> <li>3. Tasas de matriculación en Cursos y Formación de especialización financiados públicamente</li> <li>4. Tasas de abandono escolar</li> <li>5. Tasas de formación de mujeres y hombres en materias técnicas</li> </ol>
Participación	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Porcentaje de empleo remunerado en actividades no agrícolas</li> <li>2. Porcentaje de mujeres y hombres parlamentarias</li> <li>3. Porcentaje de posiciones de dirección y profesionales ocupados por hombres y mujeres en las instituciones públicas</li> <li>4. Porcentaje de participación oficial en ONG, asociaciones, etc.</li> </ol>
<b>Nivel 2. Índices de género sintéticos</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Índice de Desarrollo de Género (se requiere más información sobre longevidad)</li> <li>2. Medida de Empoderamiento de Género</li> </ol>

Nivel 3. Equidad de género en indicadores de políticas públicas	P1 Políticas Institucionales	P2 Políticas macroeconómicas	P3 Políticas meso y microeconómicas
<p>A1 Acceso y Control sobre los recursos materiales públicos y privados</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intervenciones dirigidas a equilibrar las actividades productivas/reproductivas, Centradas en el Género (CG)</li> <li>• Porcentaje de contratos públicos realizados con empresas encabezadas por hombres/por mujeres</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ratio de Gastos CG</li> <li>• Ratio de beneficios en función de los ingresos CG</li> <li>• Ratio de Servicios Públicos en función del género</li> <li>• Ratio de impuestos directos/indirectos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ratio de Transferencia de ingresos CG</li> <li>• Ratio de gastos en apoyo empresarial</li> </ul>
<p>A2 Acceso y Control sobre los recursos no materiales y cognitivos</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas de conciliación CG</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ratio de gastos en Educación Superior CG</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ratios de educación a lo largo de la vida CG</li> </ul>
<p>A3 Ciudadanía activa y participativa</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje de mujeres y hombres entre las nuevas personas empleadas (posiciones de dirección y normales)</li> <li>• Porcentaje de asientos ocupados en las instituciones políticas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gastos para reducir a desigualdad de género</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gastos para la participación social y política CG</li> </ul>

Fuente: Addabbo, 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, del 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.

#### 5.4. Las experiencias vasca y andaluza

Aunque desde 2005, el Gobierno español se ha implicado en el análisis de las políticas públicas desde la perspectiva de género por medio del impacto de género del Departamento de Sanidad, (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, llevada a cabo entre 1999 y 2002 y descrita en [www.emakunde.es](http://www.emakunde.es).

A nivel local, en la CAPV el Ayuntamiento de Bilbao, tras un curso de capacitación dirigido al personal técnico responsable del presupuesto en sus respectivas áreas, organizado por el

Área de la Mujer y Cooperación al Desarrollo en mayo 2005, está llevando a cabo una iniciativa encaminada a integrar los indicadores de género en las memorias presupuestarias de las áreas municipales, a partir de una iniciativa piloto, que ha servido como instrumento de formación y sensibilización del personal responsable del presupuesto a nivel sectorial. La participación de las áreas está siendo voluntaria, y la asesoría técnica de la experiencia está siendo realizada por un equipo investigador de la Universidad del País Vasco /Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU).

A partir de 2002, otro de los casos referenciales del Estado español es la experiencia desarrollada por la Comunidad Autónoma de Andalucía (CAA) impulsada por el Instituto Andaluz 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.

A continuación se pusieron en marcha una serie de mecanismos con objeto de institucionalizar el proceso. A partir de 2003 todos los proyectos de ley y reglamentos aprobados el Consejo de Gobierno Andaluz deben tener en cuenta de forma efectiva el objetivo de la igualdad por razón de género y del respeto a los derechos de la infancia. Con este objetivo se debe emitir un informe de evaluación del impacto por razón de género del contenido de las mismas, incluido el Presupuesto de la CAA (Junta de Andalucía, 2005:13-15).

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 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 que dicta 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. En la actualidad, por lo tanto, parece existir un compromiso firme por parte de la Administración Autonómica a favor de la igualdad de género.

En este contexto, la Junta de Andalucía ha elaborado el “Informe de Evaluación de Impacto de Género del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía” tanto

para el ejercicio 2006 como 2007, considerado fruto del compromiso político existente en el gobierno andaluz por ser parte activa en las medidas a favor de la igualdad de género. En este informe se incluyen entre otros apartados:

- Los programas presupuestarios considerados relevantes y muy relevantes para el objetivo de igualdad entre hombres y mujeres.
- Los planes y líneas de actuación vinculados directamente a los programas anteriores.
- Las estadísticas oficiales utilizadas para el análisis o propuestas para incrementar el conocimiento en su defecto.
- Las propuestas de investigación estadística en el área de responsabilidad de los programas de gasto analizados.
- Indicadores para el seguimiento de los avances.

Como podemos observar en las metodologías descritas, “el camino se hace al andar”. Por ello, y con el objetivo de avanzar en el desarrollo coordinado de las metodologías a aplicar y retroalimentarse en el aprendizaje y en los puntos fuertes y débiles de las mismas, así como para crear sinergias de grupo, cada vez es más relevante la coordinación a nivel internacional. A nivel europeo, por ejemplo, también se está avanzando en este terreno desde la sociedad civil por medio de varias iniciativas. Entre ellas destacaríamos la formación en 2006 de una red de personas interesadas en presupuestos de género, que se denomina *European Gender Budgeting Network*. Su objetivo central consiste en compartir experiencias, impulsar nuevos proyectos y presionar a las administraciones públicas para que de forma sistemática y con una visión a medio y largo plazo le dediquen la atención que merece y destinen a este fin los recursos y personal necesarios para poder poner en práctica los instrumentos adecuados para avanzar en la consolidación de esta estrategia. Esta red europea se formó en el 2006 y actualmente está en plena fase de expansión de sus actividades, y pretende ser un agente impulsor de estas dinámicas.

## 6. Participantes en las iniciativas de PEG

*“Any budget is intrinsically political. The budget determines from whom the state gets resources, and to whom and what it allocates them. Each decision is a political one, as is the decision on the overall size of the budget”<sup>28</sup>*

Debbie Budlender  
Second Women’s budget (1997)

<sup>28</sup> “Cualquier presupuesto es intrínsecamente político. El presupuesto determina de quién obtiene el Estado los recursos, a quién los destina y qué uso hace de ellos. Cada decisión es política, así como la decisión sobre el tamaño total del presupuesto” Debbie Budlender. Segundo Presupuesto de Mujeres (1997).

La voluntad política y la transparencia en el quehacer público son dos requisitos frecuentemente citados como condiciones necesarias, diríamos incluso que imprescindibles, para poder realizar un proyecto de análisis de PEG con visos de continuidad, 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 demuestra su voluntad de contribuir en la actividad pública por medio de sus propuestas y valoraciones de las políticas públicas, va a ser fundamental la actitud de la administración ante ella.

Tras analizar las experiencias de más de 20 Estados, la experta Debbie Budlender considera que deberían implicarse en estas iniciativas todos aquellos agentes que puedan tener un impacto significativo en la elaboración de los presupuestos con mayor sensibilidad al género. Así, es importante la colaboración de personas responsables de los ministerios, departamentos o áreas de los que depende el presupuesto, junto con las implicadas en temas relativos a las políticas de igualdad, abogadas/os... y los grupos de la sociedad civil como el movimiento feminista, ONG, académicas/os, instituciones de investigación, personas situadas estratégicamente y el público en general<sup>29</sup>. Esto estimularía la demanda para integrar el análisis de género en la política fiscal y en el ciclo presupuestario. En este proceso el ministerio u organismo dedicado específicamente a la igualdad de oportunidades tiene un papel dinamizador y de concienciación crucial.

En las experiencias realizadas destaca principalmente el papel jugado por los siguientes organismos e instituciones:

- En algunos casos, el **Gobierno** ha sido el principal centro de atención de los análisis, y especialmente su Ministerio de Hacienda (particularmente, la oficina del presupuesto). Esto ha requerido la implicación directa del ministerio responsable de los temas de género, como apoyo al Ministerio de Hacienda (cuyas relaciones no siempre han sido fluidas y horizontales). Asimismo, los ministerios responsables de las áreas sectoriales analizadas también deben jugar un papel importante, ya que la mayoría de los Estados han utilizado un enfoque sectorial en sus análisis (salud, educación, agricultura...), siguiendo la organización administrativa habitual con

reflejo presupuestario. A nivel de los ministerios sectoriales existen variaciones en términos de la 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.

- Muchas de las iniciativas de PEG incluyen entre sus estrategias sensibilizar y formar, especialmente a **las Mujeres Parlamentarias**, así como preparar materiales para que éstas se formen, los debatan y compartan la estrategia. 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 las partidas presupuestarias es muy limitada. A veces, se carece de poder para aumentar o disminuir las cifras globales de gasto e ingreso. No obstante, en otros casos, el Parlamento (especialmente un reducido grupo de parlamentarias) ha sido un agente importante<sup>30</sup> de dinamización e impulso.
- Respecto a la **Sociedad Civil**, a menudo se menciona la iniciativa australiana para enfatizar las debilidades de un proyecto que no tiene en cuenta a la sociedad civil, al haber sido liderado por mujeres que se encontraban dentro de las estructuras gubernamentales (denominadas *femócratas*). En otros casos, los ejercicios realizados por grupos sociales se han visto como apoyo para incrementar la velocidad de las intenciones gubernamentales (Sudáfrica, Uganda, Tanzania, Reino Unido). Se suele considerar que estas iniciativas funcionan mejor cuando existe un acuerdo amplio entre el gobierno y los grupos de la sociedad civil que realizan el análisis.
- Cuando se habla de sociedad civil, normalmente los grupos más activos que en inglés se denominan de forma genérica **ONG**, en la práctica son grupos de mujeres (Tanzania, Uganda, Filipinas), así como grupos de personas académicas que ayudan en la investigación o incluso en la formación (Reino Unido, Sudáfrica, México). De todos modos, se acepta que ONG es un concepto amplio, cuya composición dependerá de cada estructura social, y que normalmente están involucradas diferentes organizaciones<sup>31</sup>, lo cual enriquece el proceso. Respecto a

<sup>29</sup> Budlender et al., 2002 a: 11-17; Elson, 2002 a: 42.

<sup>30</sup> Como es el caso de Sudáfrica y Uganda.

<sup>31</sup> El nivel de colaboración entre las ONG y los gobiernos varía mucho entre las experiencias analizadas, pasando de una estrecha colaboración (en Tanzania y Reino Unido, últimamente) a una distancia crítica y al escepticismo y desconfianza en otras (Budlender, 2002 a: 99).

la implicación de la población más desfavorecida se observan muchas dificultades, aunque se han realizado algunos intentos, como en el caso de Sudáfrica.

- En algunas iniciativas, el **personal académico** ha sido uno de los principales impulsores de las mismas (Bangladesh e Italia), y las ONG también se han basado a 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.
- La importancia 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. Aquí también entra el debate de la participación de los hombres en estas iniciativas, y hasta qué punto se les debe dar prioridad en la formación y sensibilización, dado que muchas de las decisiones presupuestarias son tomadas por ellos (Budlender, 2002 a: 102).

En función del nivel de implicación, protagonismo y participación de diferentes agentes se han clasificado las iniciativas realizadas hasta la actualidad en tres grandes bloques:

- *Iniciativas gubernamentales*, como el caso australiano, en la que el gobierno, sus ministerios y organismos han jugado un papel clave en su realización en los diferentes niveles administrativos.
- *Iniciativas de las ONG*, impulsadas desde fuera de las estructuras administrativas. Estas iniciativas se suelen centrar en la demanda de una mayor democratización de las políticas y mejora de las medidas a realizar, intentando influir en los procesos presupuestarios para adoptar la perspectiva de género. Este es el caso de Tanzania en un primer momento, y de Canadá, hasta la actualidad.
- *Iniciativas conjuntas de ONG y fuerzas parlamentarias*, como en Sudáfrica.

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 un elemento básico. Para ello, es vital tener claros los objetivos, estrategias

y pasos a dar en 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, para examinar tanto los procedimientos formales como los informales, y poder saber donde reside realmente el poder, para comunicarse con él (Budlender 2002a: 114).

En la actualidad, ningún Estado puede reivindicar que su presupuesto sea totalmente sensible al género. Sin embargo, el éxito de esas iniciativas no debe medirse solamente en función de los cambios presupuestarios introducidos, sino que es un objetivo en sí mismo implicar especialmente a las mujeres en temas presupuestarios, construir marcos de colaboración y cambiar la perspectiva de las personas funcionarias y otra gente en posición de poder en temas relativos al género, tareas cuyos resultados no suelen ser visibles a corto plazo, aunque pueden facilitar cambios posteriores<sup>32</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 dinamizarlos, los riesgos de estancamiento o retroceso parecen evidentes, ya que las administraciones requieren resultados a corto plazo y éstos no son fácilmente mensurables en tan corto período de tiempo.

## 7. Logros y retos actuales

Partiendo de las conclusiones sacadas por las expertas mencionadas y ratificadas por lo aprendido hasta el momento en la experiencia piloto del Ayuntamiento de Bilbao, queremos finalmente resumir los principales logros, obstáculos y retos que han ido apareciendo a medida que se ha ido avanzando en el camino de esta innovadora forma de analizar el quehacer público, retos a los que tendrán que hacer frente también las nuevas iniciativas que están desarrollándose en la actualidad.

En un principio, es interesante remarcar los **logros más relevantes conseguidos** por medio de estas iniciativas:<sup>33</sup>

1. Generan una mayor capacidad para determinar el valor real de los recursos públicos dirigidos a las mujeres, dejando a la vista las deficiencias existentes.
2. Refuerzan la práctica de recogida y análisis de datos desagregados en función del sexo, generando una extensa información sobre la que realizar más evalua-

<sup>32</sup> Budlender et al., 2002a: 19, 124.

<sup>33</sup> Budlender et al., 2002a: 15; Sharp y Broomhill (1990), Hewitt y Mukhopadhyay, 2002a: 55.

ciones 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, por lo que suelen generar resistencias.

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.
4. Aumentan la eficiencia económica, evitando “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 lo que es condición necesaria la transparencia, la responsabilidad y la participación, así como la aplicación de los compromisos internacionales.

Junto a los logros conseguidos, 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, que han ido apareciendo en las sucesivas iniciativas iniciadas, entre los que resaltaríamos los siguientes:

1. Falta de datos desagregados por sexo y de recursos disponibles para llevar a cabo la valoración de los programas gubernamentales.
2. Falta de compromiso por parte de la burocracia, combinada con los límites políticos impuestos por los gobiernos en la (auto)crítica pública dentro del sistema estatal (presiones para suavizar las críticas).
3. Límites del presupuesto. Este está compuesto de asignaciones a corto plazo, que suelen incluir programas muy generales y datos expresados a nivel muy agregado, lo que dificulta la desagregación y visualización de la diferencia de impacto.
4. Supuestos parciales sobre el género. La supuesta neutralidad de las políticas está muy extendida en algunos depar-

tamentos, sobre todo en los económicos; lo que genera resistencias al reconocimiento del impacto diferenciado.

De los obstáculos generalmente encontrados en las experiencias de PEG hasta la fecha se desprenden una serie de **principios o prerequisites** que se deben observar para conseguir un proceso presupuestario que favorezca unas relaciones de género equitativas<sup>34</sup>, entre los que destacaríamos los siguientes:

1. Voluntad política activa. Debido a que los presupuestos 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, formalizado a través de instrumentos legales a nivel internacional. 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.
2. Proceso de concienciación y defensa de los PEG: cuanto más implicados estén tanto los gobiernos como los parlamentos y los grupos de la sociedad civil en este proceso, más duradero y eficiente será, ya que no dependerá sólo de los cambios en las prioridades políticas de los gobiernos.
3. Transparencia y participación: La transparencia en el proceso presupuestario es un prerequisite 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, personal experto en presupuestos y en temas de género, dando especial cabida a la sociedad civil.
4. Otros prerequisites son la coordinación, capacidad, instrumentos y la necesidad de asignar recursos tanto humanos como financieros en estos procesos (Comité Asesor de Igualdad UE, 2003:6).

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, se pueden resumir a grandes rasgos los siguientes once puntos:

1. La necesidad de analizar el presupuesto en su conjunto desde este enfoque. Los PEG tienen que proveer una visión global del impacto del presupuesto en su conjun-

<sup>34</sup> Comité de Asesoramiento sobre igualdad de oportunidades para las mujeres y los hombres, en su informe de 2003 sobre los presupuestos de género.

to, 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 más análisis de género a nivel de planes económicos a medio plazo, ya que estas decisiones macroeconómicas limitan el margen de maniobra de las políticas a realizar. 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>35</sup>, y que refleja la importancia de contar con datos desagregados por sexo de los usos del tiempo, entre otros. En este sentido, son muy útiles los estudios relativos al reparto 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. Estos estudios deberían realizarse 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.
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 de todos los departamentos de la Administración, especialmente 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.

9. La necesidad de que la sociedad civil tenga verdaderos cauces de participación y co-decisión, ya que, de este modo, se podrán superar los recelos y la desconfianza mutua que a menudo existe, y se pueda presionar de forma efectiva para la puesta en práctica de esta estrategia.
10. La necesidad de la continuidad en el tiempo de estas iniciativas, dado el desfase temporal existente desde que se elabora el proyecto presupuestario hasta que se recogen los datos relativos a su ejecución; intervalo que suele durar al menos dos años. Además, es un proceso que debe ser incorporado a las rutinas institucionales de forma transformadora, lo cual supone una ruptura con las prácticas habituales de la administración e implica un cambio de mentalidad sólo factible en el medio-largo plazo.
11. La necesidad de combinar 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>36</sup>.

Este resumen esquemático de los principales retos a los que deben hacer frente las iniciativas relacionadas con los análisis de los presupuestos con enfoque de género, refleja el largo camino que queda por recorrer, la amplitud y profundidad de la estrategia, y también sus grandes potencialidades y riesgos. 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, esto implica en su vertiente política incrementar la participación social en el quehacer público. Es por ello 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.

<sup>35</sup> Budlender, 2002 a: 116; Madoerin, 2007: 5.

<sup>36</sup> Budlender, 2005:11.

## Abreviaturas

- AG: Auditoría de Género.  
 ASAL: Asociación Sueca de Autoridades Locales.  
 CAA: Comunidad Autónoma de Andalucía.  
 CAPV: Comunidad Autónoma del País Vasco.  
 CIDA: Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional.  
 FUNDAR: Centro de Análisis e Investigación (México).  
 GTZ: Cooperación Técnica Alemana.  
 ONG: Organización No Gubernamental.  
 ONU: Organización de Naciones Unidas.  
 PEG: Presupuestos con Enfoque de Género.  
 PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.  
 SIDA: Agencia Sueca de Desarrollo Internacional.  
 UE: Unión Europea.  
 UNIFEM: Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer.  
 UPV/EHU: Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.

## Bibliografía

- Addabbo, Tindara, Diego Lanzi y Antonella Picchio (2004): "On Sustainable Human Development: Gender Auditing in a Capability Approach". Material de debate del Departamento de Economía Política, nº 467.
- 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.
- 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).
- Budlender, Debbie, Diane Elson, Guy Hewitt y Tanni Mukhopadhyay (2002a): *Gender budgets make cents: understanding gender responsive budgets*. Commonwealth Secretariat.
- Budlender, Debbie y Guy Hewitt (2002b): *Gender budgets make more cents. Country studies and good practice*. Commonwealth Secretariat.
- Budlender, Debbie y Guy Hewitt (2003): *Engendering budgets. A practitioners' guide to understanding and implementing gender-responsive budgets*. Commonwealth Secretariat.
- Comité Asesor sobre la Igualdad de Oportunidades para las mujeres y los hombres de la UE (2003): *Opinion On Gender Budgeting*. Unión Europea.
- Comisión Europea (2003): "Gender equality in development cooperation: from policy to practice- The role of the European Commission". *Development De 119*.
- Consejo Nordico (2005): *Igualdad y Finanzas Públicas - Documento de debate sobre presupuestos sensibles al género*. [www.norden.org/gender](http://www.norden.org/gender).
- 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.
- 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.
- Hernandez, Itziar y Arantxa Rodriguez (1996): "Igualdad, desarrollo y paz. Luces y sombras de la acción internacional por los derechos de las mujeres". *Lan-Koadernoak*. Hegoa: Bilbao.
- Hewitt, Guy y Tanni Mukhopadhyay (2002): "Promoting gender equality through public expenditure" en *Gender budgets make cents: understanding gender responsive budgets*, Budlender, Debbie, Diane Elson, Guy Hewitt y Tanni Mukhopadhyay Commonwealth Secretariat.

- Jubeto, Yolanda (2007): "Experiencias europeas en Presupuestos con Enfoque de Género: una revisión crítica", *II Congreso de Economía Feminista*. Zaragoza.
- 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.
- Lombardo, Emanuela (2004): *La europeización de la política española de igualdad de género*. Tirant lo blanch, Valencia.
- Lombardo, Emanuela (2006): "Mainstreaming, evaluación de impacto y presupuesto de género. Conceptos y criterios", en De la Fuente, M. y Ortiz, L. *Els pressupostos amb perspectiva de gènere, reptes per als governs locals*. ICPS: Barcelona, pág. 85-116.
- Madoerin, Mascha (2007): "Gender-Responsive Budgeting initiatives in Switzerland: work in progress". Muenchenstein & Berne. Confederación Suiza.
- 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.  
[www.eurosur.org/wide/UN/Neuhold\\_MDG05.pdf](http://www.eurosur.org/wide/UN/Neuhold_MDG05.pdf)
- Sharp, Ronda y Ray Broomhill (1990): "Women and government budgets". *Australian Journal of Social Issues*, 25 (1), pág 1-14.
- Sharp, Rhonda y Ray Broomhill (2002): "Budgeting for equality: The Australian experience". *Feminist economics* 8 (1), pág. 25-47.
- Sierra, Elisa (1999): *Acción positiva y empleo de la mujer*. Consejo Económico y Social, Sección de estudios.
- Stovski, Janet G. (1997): "Sesgos de género en los sistemas tributarios". *Tax Notes International*, FMI.
- Villota, Paloma de (2004): "Aproximación a la imposición personal española desde una perspectiva de género". Comunicación presentada en las *IX Jornadas de Economía Crítica*. UCM: Madrid.

# Los retos de la globalización y los intentos locales de crear presupuestos gubernamentales equitativos

Diane Elson

## I. Introducción

“Globalización” es un término que se usa de formas muy diversas; por ejemplo, Therborn (2000) ha identificado por lo menos cinco discursos sobre la globalización según se centran en la competencia económica, el criticismo social, la impotencia del estado, la cultura o la ecología. Con la siguiente definición de globalización quiere clarificar el concepto:

“Las tendencias hacia un alcance, impacto o conexión mundial de los fenómenos sociales o hacia la conciencia de un mundo global entre los actores sociales” (Therborn 2000:154).

Ésta es una definición general, que es útil como punto de partida pero que necesita desarrollarse más si queremos captar el proceso multidimensional y contradictorio que implica. Necesitamos diferenciar los actores sociales, por ejemplo, entre quienes buscan reforzar los modelos actuales de poder desigual y quienes desafían esos modelos y promueven un orden social igualitario. Necesitamos diferenciar los fenómenos sociales entre los que expanden los modelos actuales de relaciones sociales y los que crean nuevos modelos de relaciones sociales. Necesitamos ser conscientes que ambos tipos de fenómenos sociales son precarios y están cargados de tensiones y no están bajo el control de los actores sociales que los impulsan.

La distinción que quiero enfatizar aquí es la de la globalización del capital, que está gobernada por el ánimo de lucro, y la glo-

balización de los movimientos sociales progresistas que buscan una mejor forma de vida, construida en una equidad, libertad y solidaridad que rechaza los particularismos. Ambos tipos de globalización se han hecho posibles gracias a las nuevas tecnologías de la comunicación (vuelos baratos, ordenadores, la red de Internet, etc.). El desarrollo y velocidad de estas nuevas tecnologías ejemplifica el carácter contradictorio de la globalización. Los fundamentos científicos de las nuevas tecnologías se produjeron en unos contextos que estaban aislados de las presiones directas de la búsqueda del beneficio, en laboratorios universitarios financiados por donaciones, tanto de gobiernos como de fundaciones privadas. La conversión del conocimiento científico en maquinaria utilizable fue en gran parte organizado por empresas con ánimo de lucro, en un proceso de acumulación de capital caracterizado por la concentración y centralización a escala internacional. Algunas empresas que fueron inicialmente empresas familiares o de pequeña escala se convirtieron en empresas globales. Aquellos competidores que no lograron el éxito fueron a la bancarrota. Pero en la construcción de la infraestructura global de cables, satélites, ondas de frecuencia, amplitud de banda, etc., necesarias para conectar las máquinas, fue esencial la participación de los estados, tanto en forma de regulaciones como financiera.

Estas tecnologías permiten la creación y la continuidad del Foro Económico Mundial y el Foro Social Mundial, pero no determinan los resultados de esos encuentros. Posibilitan la rápida transmisión de información, ideas y experiencias entre

diversos actores sociales a diferentes lugares en el mundo, pero no determinan lo que los actores hagan con esas ideas y experiencias. Estas tecnologías son imprescindibles para la extensión de las relaciones capitalistas de producción, pero también contribuyen a la precariedad de esas mismas relaciones capitalistas de producción, al exacerbar la volatilidad de los mercados financieros y facilitar la creación de procesos de resistencias internacionales y locales.

Además de la globalización capitalista y la globalización de los movimientos sociales, hay que reconocer el papel de los organismos intergubernamentales internacionales, como Naciones Unidas, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y Organización Mundial del Comercio. Estos organismos, en su mayoría, suponen un refuerzo a la globalización capitalista, pero algunos, especialmente Naciones Unidas, pueden, también, ofrecer espacios y recursos aprovechables por los movimientos sociales. Las conferencias mundiales de Naciones Unidas sobre la mujer, por ejemplo, han proporcionado no sólo un espacio para la negociación de compromisos intergubernamentales, sino también han permitido fortalecer las redes internacionales de organizaciones que promueven los derechos de las mujeres.

La crítica de la globalización necesita tener en cuenta estas distinciones y complejidades. La globalización guiada por el ánimo de lucro crea y destruye, al mismo tiempo, las posibilidades de sustento de las personas y produce una desigualdad creciente, tanto entre los países como internamente en cada uno de ellos. Es vital hacer frente a este desafío e intentar crear nuevos espacios de producción y consumo que no estén gobernados por el ánimo de lucro. Pero al hacer esto, es importante no dejarse guiar por el mito romántico de la existencia de un sector de subsistencia no comercial o un sector público “pre-globalización”, que se pretende recrear y expandir. (La globalización, en cualquier caso, no es un fenómeno completamente nuevo, aunque su velocidad actual y alcance no tienen precedentes). En el pasado, los sectores de subsistencia y los sectores públicos se hallaban desestructurados por las desigualdades y durante siglos estuvieron conectados y modelados por el capital con ánimo de lucro. Tampoco debe pensarse románticamente en lo local. Las comunidades locales se hallaban en muchos casos dominadas por élites que las doblegaron para conservar su poder. Es importante intentar crear nuevos espacios locales de producción y consumo no comerciales, igualitarios, que propongan nuevas formas de relaciones públicas y de comunidad así como conectarlos nacional y globalmente.

Este artículo analiza un ejemplo de este tipo de esfuerzos: los intentos de crear espacios equitativos de producción y consumo por medio del desarrollo de los presupuestos participativos a nivel de la ciudad. Considera la forma en que la globalización del movimiento social ha difundido esta práctica. También considera los desafíos que la globalización dirigida por el ánimo de lucro plantea a los presupuestos locales equitativos y la necesidad de hacer frente a estos desafíos proponiendo políticas económicas internacionales y nacionales.

## 2. Los primeros intentos de elaborar presupuestos locales participativos por medio de la participación ciudadana el caso de Porto Alegre

La ciudad de Porto Alegre, capital del estado de Rio Grande del Sur, en Brasil, ha sido la pionera en el desarrollo de presupuesto participativos (PrP), donde se impulsaron en 1989 por el recién elegido alcalde, miembro del Partido de los Trabajadores (Partido dos Trabalhadores, PT). El PT se había comprometido a que, cuando alcanzara el poder ejecutivo en el gobierno, compartiría este poder con los movimientos sociales y las organizaciones de la sociedad civil a través de algunas formas de consejos populares. Esta propuesta ocupó un lugar destacado en la campaña electoral de 1989, pero no especificaba los detalles sobre cómo sería el funcionamiento de esos consejos populares. En Porto Alegre existía ya una presión popular para abrir el cerrado mundo del presupuesto de la ciudad, que al igual que ocurría con los presupuestos gubernamentales en todo Brasil, tenía una historia de manipulación al servicio del clientelismo de los políticos y de los intereses de los más ricos (Utzig, 2002:9). Se decidió que el presupuesto de la ciudad debiera ser el centro de la participación popular y que esta participación tenía que abrirse a toda la ciudadanía, no limitándose a los líderes de las organizaciones de la sociedad civil, como las asociaciones de barrios. Pero el objetivo no era sólo la participación ciudadana, sino que buscaba redistribuir los recursos hacia los ciudadanos más pobres, lo que se suele expresar como una “inversión de las prioridades” (Cabannes, 2004:39).

Llevó algún tiempo establecer los PrP. Dentro de la propia asamblea local, donde el PT no tenía mayoría, encontraron oposición política. Más aún, la situación financiera de la ciudad era desastrosa (Navarro, 2002:4). Los ingresos apenas eran suficientes para cubrir los salarios de los empleados municipales y estaban muy por debajo del gasto (Utzig, 2002:25). Entre las primeras acciones que emprendió el nuevo gobierno se

encontraba la reforma de los impuestos locales (como el impuesto sobre la propiedad y las tasas por los servicios municipales, así como el de la recogida de basuras) con el fin tanto de incrementar los ingresos como que tuvieran un carácter más progresivo (Utzig, 2002:27). Los impuestos se indizaron con la tasa de inflación, lo que era esencial para mantener su capacidad adquisitiva a principios de los noventa cuando la inflación en Brasil era todavía muy alta; por otro lado, se redujeron los atrasos en los pagos y la evasión fiscal. Los ingresos generados por la municipalidad aumentaron de un 25 por ciento a algo más del 50 por ciento del total de los ingresos de la ciudad (Navarro, 2002:10-11). Este aumento en la recaudación de los impuestos municipales fue un factor importante en el gran aumento de los ingresos de la ciudad, que crecieron dos veces y media en términos reales entre 1989 y 1998. El otro factor fue un incremento en la transferencia de recursos a la ciudad provenientes del Gobierno federal, como resultado del proceso de descentralización instaurado por la Constitución Federal brasileña en 1998. Por otro lado, como Utzig (2002:26) señala, también se produjo una mayor descentralización de las responsabilidades, lo que incrementó los gastos exigibles a la ciudad. Sin embargo, durante la década de los noventa el ingreso total aumentó lo suficiente para permitir que se incrementaran los gastos y para eliminar el déficit presupuestario. Como Navarro (2002:10) argumenta, el aumento en el gasto significa que los nuevos recursos fueron importantes, y que el uso de parte de ellos podía venir determinado por el proceso del PrP, lo que hizo más atractivo a la ciudadanía dedicar su tiempo a participar en el mismo. El proceso del PrP se estableció plenamente en el segundo mandato del PT, en el periodo 1993-1996, pero es importante tener en cuenta que ese proceso no afecta a la totalidad del presupuesto, sino únicamente al presupuesto de inversiones; es decir, que la par-

ticipación se centraba en establecer las prioridades, mientras que los límites presupuestarios se fijaban por el ejecutivo de la ciudad. Desde 1990, los límites presupuestarios se han establecido a niveles que han permitido un pequeño superávit en el presupuesto total de la ciudad (Utzig, 2002:26).

Hay una amplia literatura que examina las modalidades del PrP de Porto Alegre y no voy a discutir aquí sus detalles. Para comprender plenamente su forma de funcionar, es importante observar la manera en que los procesos presupuestarios gubernamentales funcionan en Brasil. El alcalde, ayudado por los funcionarios, formula la propuesta de presupuesto, la cual se remite a la asamblea local para su discusión, modificación y aprobación. El presupuesto debe incluir todos los gastos previstos y los ingresos esperados, pero no todos los detalles de las nuevas actividades que se proponen financiar. Los planes detallados para esas nuevas actividades constituyen una prerrogativa del alcalde. Por tanto la asamblea aprueba una cierta cantidad para asfaltar las calles y otra cantidad para construir nuevas escuelas, pero es la oficina del alcalde la que determina qué calles deben asfaltarse y dónde se van a construir las nuevas escuelas.

Lo que el proceso de PrP de Porto Alegre hace, principalmente, es facilitar la participación directa de la ciudadanía para determinar dónde y cómo gastar el dinero en nuevas actividades (el plan de inversión, como se le llama en Porto Alegre); y controlar su ejecución. El cuadro 1 muestra los recursos dedicados al plan de inversión como proporción del gasto total municipal en Porto Alegre. Se dan fluctuaciones muy altas entre los años, pero como promedio el porcentaje es alrededor del 10 por ciento (lo que corrobora Cabannes, 2002:34). Este es el porcentaje de gasto que se somete directamente al proceso de PrP.

**Cuadro 1. Gasto en nuevas actividades como proporción del gasto total municipal, Porto Alegre**

1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
3,2	10,0	16,3	17,0	9,8	15,0	13,4	8,5	5,0	8,9	7,9	8,4	9,2

Fuente: Navarro, 2002:11.

Ahora discutiré brevemente los aspectos centrales del proceso participativo, recurriendo a Navarro, 2002 y Souza, 2001. Hasta 2002, ha habido dos rondas principales de asambleas plenarias en cada uno de los 16 distritos de la ciudad, y entre ambas, se han celebrado reuniones mucho más pequeñas de vecinos. En la primera ronda, con la asistencia del alcalde,

los funcionarios municipales presentan un informe sobre el plan de inversiones aprobado el año anterior, explicando las razones de las diferencias producidas entre el plan y los resultados de hecho. Asimismo informan del desarrollo operativo del actual plan de inversiones y sobre los recursos disponibles para el próximo plan. Esta asamblea hace preguntas a los

funcionarios y elige a los representantes a nivel local (1 por cada 20 personas asistentes), quienes facilitarán la siguiente fase del proceso PrP.

Estos representantes celebran reuniones con el vecindario para discutir sus prioridades, tanto en términos de sectores generales prioritarios (por ejemplo, la pavimentación de las calles, los servicios de educación, etc.) y de las prioridades específicas dentro de cada sector (por ejemplo, las calles que deben pavimentarse, las escuelas que deben renovarse, etc.). En la segunda ronda de las asambleas plenarias, también con la asistencia del alcalde y los funcionarios, los participantes votan sobre las prioridades del distrito y eligen los delegados para el Consejo amplio de la ciudad del PrP.

Paralelamente hay también un proceso de cinco Asambleas Temáticas que discuten las estrategias de los problemas de la ciudad, que incluyen transporte y tráfico; educación, ocio y cultura; salud y bienestar social; desarrollo económico y régimen de impuestos; y desarrollo urbano y organización de la ciudad.

El Consejo del PrP se reúne semanalmente y es responsable de la preparación del plan de inversiones, con el apoyo técnico de un departamento de la oficina del alcalde, para que sea consistente con lo que el ejecutivo ha determinado sobre los recursos financieros disponibles. Se utiliza un sistema de puntuación para ponderar lo que corresponde a las diferentes prioridades sectoriales y a cada distrito. (La ponderación de cada distrito depende de factores como el tamaño de la población y cuáles son sus carencias en infraestructura y servicios públicos). En base a esto, se determina la proporción de recursos que se asigna a cada sector en cada distrito. El sistema de ponderar los distritos es crítico para redistribuir las inversiones hacia las áreas más pobres, pero se le ha dedicado muy poco debate en la literatura en inglés en comparación con la discusión tan extensa de quiénes participan en las asambleas. (Para ver un ejemplo de cómo se aplicó el sistema de las ponderaciones en 1997, ver Sousa Santos, 1998; para una discusión sobre el papel de las fórmulas de ponderación en el PrP, ver *Center for Urban Development Studies*, Harvard University, n.d.). Es importante reconocer que la participación por sí misma no garantiza que la asignación de los recursos se haga de una forma equitativa. El que los presupuestos sean más equitativos depende del compromiso político para redirigir los recursos a los grupos más pobres. En el caso de Porto Alegre, el PrP tiene ese compromiso lo que se refleja en las fórmulas de ponderación. Como comenta Brautigam (2004:653): “que el gasto y los impues-

tos tengan un sesgo a favor de la población pobre ha dependido históricamente del poder conseguido por los partidos políticos que defienden los intereses de los pobres”.

El plan final de inversión elaborado por el proceso de PrP se somete junto con el resto del presupuesto a la asamblea municipal para su aprobación y promulgación como ley. El proceso participativo otorga una gran legitimidad a la propuesta presupuestaria y aunque el PT no haya conseguido una mayoría destacada en la asamblea municipal, ésta realiza sólo algunos cambios menores a los presupuestos.

Existe un amplio acuerdo en considerar que el PrP ha sido la causa de importantes logros en Porto Alegre, incluyendo la reducción de la corrupción y del clientelismo, mejoras en la administración de la ciudad, y un más equitativo sistema impositivo y de gastos (Navarro, 2002; Utzig, 2002; Souza, 2001). Sin embargo, se han suscitado algunas dudas sobre hasta qué punto el PrP ha afrontado las necesidades de toda la ciudadanía de Porto Alegre. Por ejemplo, ¿participan las mujeres en el mismo grado que los hombres y sus necesidades se encuentran cubiertas en igual nivel? Investigaciones realizadas por la ONG *Centro de Assessoria e Estudos Urbanos* reflejan que las mujeres han participado de manera creciente en el proceso PrP. Desde el principio su presencia fue cercana a la mitad de los participantes en las asambleas, pero estaban subrepresentadas en los representantes de distrito y en los delegados al Consejo del PrP. Ya en el 2000 las mujeres conformaban la mitad de los delegados del Consejo del PrP. También se considera que las mujeres se han beneficiado del modelo de inversión (Borges Sugiyon, 2002:14). Sin embargo, el proceso PrP no enfrenta temas como la igualdad de oportunidades en el empleo municipal, ni la ampliación de las oportunidades de empleo para las mujeres en el sector privado, a través, por ejemplo, de los contratos del sector público.

También hay preocupaciones sobre hasta dónde el PrP puede hacer frente a las necesidades de la población más pobre. Souza (2001) hace referencia a una investigación realizada en 150 municipalidades de Brasil que mostraba que las personas más pobres identificaban los bajos salarios y las limitadas oportunidades de empleo como sus prioridades principales y que no tenían acceso a los servicios e infraestructuras públicas. El PrP no se centra en estos problemas. Ni hay mucho margen de maniobra para afrontarlos a nivel local. Las leyes federales constriñen a los gobiernos de las ciudades en lo que pueden gastar. Por ejemplo, la Ley de Responsabilidad Fiscal de mayo del 2000, señala límites a

los gobiernos de las ciudades sobre sus gastos en empleo y mantenimiento (Navarro, 2002:26). La determinación de las rentas y los empleos depende en gran medida de las políticas presupuestarias del gobierno federal.

### 3. La globalización del PrP

La idea de los PrP se ha extendido no sólo en Brasil sino a lo largo del mundo. El Foro Social Mundial, que se celebró por primera vez en Porto Alegre en el 2001, ha servido como una red global fundamental para expandir la idea de los PrP entre los movimientos sociales progresistas. El conocimiento de los PrP también se ha difundido internacionalmente por el *International Budget Project*, una red de la sociedad civil internacional dedicada a la democratización de las finanzas públicas ([www.internationalbudget.org](http://www.internationalbudget.org)). Pero antes del 2001 las organizaciones internacionales del sistema de Naciones Unidas ya difundían esta propuesta a los gobiernos. La experiencia de los PrP en Porto Alegre fue expuesta en la segunda conferencia sobre el Habitat, de Naciones Unidas, celebrada en Estambul en 1996, la cual continuó difundiendo la idea de los PrP por medio de talleres, producción de material docente y formación. En 2007 se comprometió activamente en la promoción de los PrP en África al Sur del Sahara (ver [www.habitat.org](http://www.habitat.org)). En 1996, los PrP se promocionaron en la Conferencia sobre Descentralización en América Latina, celebrada en Caracas, Venezuela, con el auspicio del Banco Mundial. El Banco Mundial ha apoyado de manera entusiasta los PrP, como puede verse en su página web ([www.world.bank.org](http://www.world.bank.org)), que contiene casos de estudio como el de los PrP de Porto Alegre y otras ciudades brasileñas y ofrece pautas sobre cómo realizar los PrP (ver especialmente las secciones *Participation and Civic Engagement*, -Participación ciudadana en castellano- y los enfoques de abajo arriba del *Civil Service Reforme*). La rama de formación del Banco, el Instituto del Banco Mundial, tiene un Manual de Formación sobre los PrP y ha realizado talleres sobre los PrP en muchas partes del mundo, incluyendo Europa del este. El Banco Mundial ha apoyado proyectos piloto sobre los PrP, entre ellos uno en Albania. El hecho de que el Banco Mundial promueva los PrP significa que tenemos que ser conscientes que ni el Banco ni los PrP son instituciones simples, cuya significación pueda darse por predeterminada como necesariamente antiprogresista (en el caso del primero) o progresista (en el caso del segundo). Sería útil examinar exactamente qué aspectos de los PrP promueve el Banco Mundial y qué partes del Banco Mundial promueven los PrP, pero ésto va más allá del objetivo de este artículo.

Tanto la idea como la práctica de los PrP se han expandido no sólo dentro de Brasil, sino globalmente, aunque resulta difícil precisar cuántos municipios tienen en marcha este tipo de procesos en 2007. Un problema es que a medida que la idea se ha ido difundiendo, se han propuesto diferentes variantes y además la definición del PrP se ha agudado. El *International Budget Project* sostiene que en 2005 "los PrP se han expandido a más de 300 municipalidades radicadas en más de 40 países, entre los que se encuentran China, República Dominicana, Ecuador, India, Indonesia, Italia, México, Serbia, África del Sur, España y Uruguay". ([www.internationalbudget.org](http://www.internationalbudget.org), acceso del 3.09.2007). Sin embargo, la definición de PrP que se utiliza incluye más o menos cualquier procedimiento de consulta o información a la ciudadanía sobre el presupuesto, por lo que resulta demasiado amplia para que sea útil. Una guía más fiable es Cabannes (2004) que se centra en las prácticas de PrP que resultan comparables con las adoptadas en Porto Alegre. Sugiere que en el periodo 1997-2000, más de 130 municipios brasileños adoptaron los PrP (aunque algunos con variaciones sobre el modelo original). Sin embargo, en una minoría importante de los casos, el proceso de los PrP se suspendió. Cabannes cita un estudio dirigido por el *Foro Brasileño de Participación Popular* sobre 103 casos de PrP en Brasil entre 1997 y 2000, que comprobó que el PrP se había finalizado en un 20 por ciento de los casos. A comienzos del siglo XXI, Cabannes sugiere que una variedad de prácticas de los PrP se habían adoptado fuera de Brasil, primero en otros países de América Latina y más recientemente en varios países europeos. Entre las ciudades latinoamericanas que habían adoptado los PrP, Cabannes incluye Montevideo, en Uruguay; Buenos Aires, en Argentina; Puerto Montt, en Chile; Villa El Salvador, que forma parte del Distrito Metropolitano de Lima, en Perú; Cuenca, en Ecuador; y Puerto Asís, en Colombia. En Europa, las ciudades mencionadas por Cabannes son Bobigny y Saint Dennis, en Francia; Córdoba, en España, Pieve Emanuele, en Italia y Rheinstetten, en Alemania.

Es importante señalar que hay una importante diferencia en las formas de los PrP. En base a un estudio de 25 municipalidades de Brasil y otros países, Cabannes (2004) descubrió que un aspecto importante de esas diferencias tiene que ver con el porcentaje del presupuesto total que se asigna por medio del PrP. En la mayoría de los casos se limita al presupuesto de inversión, como en el caso de Porto Alegre, pero las proporciones del presupuesto de inversión que se asigna por el PrP varían de forma notable, desde el total del presupuesto de inversión, como ocurre en Porto Alegre, hasta una pequeña parte

del mismo. Cabannes (2004:34) concluye diciendo que: “El presupuesto participativo representa generalmente entre el 2 y el 10 por ciento del presupuesto total”.

También hay variaciones en la forma de organizar la participación; por ejemplo, en todos los casos no se basa en el derecho de cada ciudadano a participar. Muchos parten de la participación de representantes de organizaciones existentes y algunos incluyen ambos tipos de participación. Algunas ciudades organizan el proceso de manera que se incluya a grupos que tradicionalmente han estado subrepresentados en la vida pública. Por ejemplo, algunas ciudades establecen cuotas para las mujeres; en Ilo, Perú, al menos el 50 por ciento de la delegación deben ser mujeres y por lo menos tres del Consejo del PrP tienen que ser mujeres. En Rosario, Argentina, un tercio como mínimo de los miembros del consejo del PrP deben ser mujeres. Algunas ciudades, de manera destacada Cuenca, Ecuador, y Villa El Salvador, Perú, se han embarcado en ensayar los presupuestos de género para ver hasta dónde los presupuestos promueven la equidad de género y cómo pueden estar más fuertemente vinculados con las políticas de equidad de género de la ciudad. En Cuenca esto condujo a que se destinaran recursos en el presupuesto de la ciudad para el plan de Igualdad de Oportunidades y directrices para promover la contratación de más mujeres en los proyectos de inversión de la ciudad. En Villa El Salvador, se han aprobado indicadores de género para examinar los proyectos que se incluyen en el proceso de PrP. Estas iniciativas de presupuestos de género han estado apoyadas por la agencia de Naciones Unidas UNIFEM (para más información sobre los presupuestos de género y los casos de Cuenca y Villa El Salvador, ver [www.gender-budgets.org](http://www.gender-budgets.org)).

Existe una gran variedad en las formas de financiación de los PrP, especialmente en lo relativo al nivel en el que los presupuestos de los municipios de PrP dependen de los impuestos locales en comparación con las transferencias del gobierno estatal. Solamente seis de las ciudades estudiadas por Cabannes tienen un nivel de autonomía presupuestaria comparable a la de Porto Alegre (donde tal como hemos señalado previamente, cerca del 50 por ciento de los ingresos se generan a nivel local, a partir de la reforma presupuestaria de principios de la década de los 90). En el caso de los pequeños municipios rurales en América Latina, sus recursos dependen prácticamente en su totalidad de las transferencias intergubernamentales. Cabannes señala que son los presupuestos de inversión de los municipios los que tienen mayor probabilidad de sufrir recortes cuando los ingresos prove-

nientes de los impuestos locales y transferencias intergubernamentales no son tan elevados como se esperaba. Aparentemente, no existen estudios relativos al nivel de financiación por medio de endeudamiento municipal en aquellos municipios que han puesto en práctica los PrP, puesto que aunque los PrP están en principio relacionados con nuevas inversiones, las directrices convencionales de las finanzas públicas tienden a sancionar al menos algún nivel de endeudamiento con objeto de financiar las inversiones determinadas en el mismo. En algunos casos, el PrP se “financia” por medio de contribuciones de trabajo para construir instalaciones y realizar servicios de diferentes tipos. En Cuenca, Ecuador, por ejemplo, el valor aportado por la comunidad, principalmente por medio de su trabajo, duplica las inversiones realizadas por medio del PrP (Cabannes, 2004:36). Sin embargo, los impuestos que toman la forma de tiempo de trabajo son generalmente mucho menos progresivos en su incidencia que los impuestos sobre la propiedad.

Los PrP continúan expandiéndose tanto a nivel de idea como en la práctica. Mientras estaba escribiendo este artículo, el gobierno del Reino Unido anunciaba que iba a introducir en Inglaterra a nivel local una especie de PrP, ya que se iba a dar al vecindario de los barrios la oportunidad de participar en algunas decisiones sobre la asignación de recursos en proyectos locales, tales como el tratamiento del tráfico de drogas y la creación de nuevas facilidades para actividades de ocio de la comunidad. El gobierno previamente ha impulsado algunos proyectos piloto desde la Unidad de Presupuestos Participativos (vinculado a la Acción de la Iglesia sobre la Pobreza), y algunos de sus miembros han visitado Porto Alegre para obtener formación (ver [www.participatorybudgeting.org.uk](http://www.participatorybudgeting.org.uk)).

#### 4. Globalización basada en el ánimo de lucro y los PrP

Aunque los PrP están expandiéndose internacionalmente a través de la globalización del movimiento social, se enfrenta a una serie de desafíos generados por la globalización basada en el ánimo de lucro. Estos incluyen tanto retos directos relacionados con la cantidad de recursos fiscales disponibles para los PrP, como retos indirectos a través de su impacto sobre los niveles de desempleo y empleos de baja calidad con los que debe convivir y a los que debe hacer frente. Wampler (2000:24) manifiesta que los y las participantes en los PrP en la ciudad de Recife, en Brasil, declararon que la mayor preocupación de sus vecinas y vecinos era el desempleo. Sin embar-

go, esta problemática estaba fuera de la competencia de los PrP de la ciudad. Tanto el espacio fiscal disponible para los municipios como el nivel de desempleo al que debe hacer frente la ciudadanía están fuertemente condicionados por las políticas fiscales y monetarias aplicadas por los gobiernos nacionales, y esto a su vez está condicionado por las presiones que éstos sufren por la globalización basada en el beneficio.

Consideremos, por lo tanto, en primer lugar, el espacio fiscal, el cual depende de los ingresos, las ayudas externas, las medidas para establecer prioridades e incrementar la eficiencia del gasto, y la financiación del déficit a través de la venta de bonos del estado al sector privado o al banco central. En muchos países se ha impulsado la descentralización fiscal, con una mayor proporción de ingresos públicos derivados a los gobiernos subnacionales, los cuales han comenzado a ejecutar una mayor proporción del gasto público. A pesar de no contar con datos exhaustivos actuales, una estimación basada en datos del FMI para 28 países, que incluye países de ingresos altos, medios y bajos, sugiere que el gasto subnacional medio aumentó de un nivel inferior al 30 por ciento en 1980 a justo por debajo del 35 por ciento en 1998, y los ingresos subnacionales aumentaron de un 20 por ciento en 1980 a alrededor del 25 por ciento en 1998 (Ebdel y Yilmaz, 2001:4). Pero al mismo tiempo, un gran número de gobiernos del mundo, y especialmente aquellos países de bajo y mediano ingreso, han estado sometidos a un recorte fiscal relacionado con la globalización, que ha presionado sobre su capacidad para recaudar ingresos fiscales y endeudarse.

Cagatay (2003) resume los principales aspectos de este “recorte fiscal”. La capacidad de los gobiernos para recaudar diversos tipos de ingresos se ha visto reducida por la globalización basada en el ánimo de lucro. La liberalización del comercio reduce los aranceles a la importación y los impuestos a la exportación, fuentes clave de ingresos en muchos países pobres. La competencia para atraer a las empresas multinacionales y sus tan bien remunerados ejecutivos conduce a recortes en los impuestos sobre los beneficios del capital y de sociedades, a las vacaciones fiscales y otras exenciones, así como a recortes en los tipos impositivos marginales superiores. Se ha impulsado y/o presionado a los gobiernos para que otorguen preferencia a la imposición indirecta, como el IVA, para recaudar ingresos, pero esos impuestos tienen mayor repercusión en la gente más pobre y empeoran la distribución del ingreso. Además, en los países pobres del África sub-sahariana, la introducción de impuestos como el IVA no ha generado suficientes ingresos como para compensar la caída de los ingresos que ha generado la liberalización comercial (Centro Internacional de la Pobreza del PNUD,

2007 a y b). Los ingresos se han conseguido a través de la venta de empresas públicas y otros activos públicos, pero esto solamente da un impulso a los ingresos de forma puntual, y puede tener como resultado mayores costes de los servicios, como el del agua, que la gente pobre no puede afrontar. También se han introducido tarifas por servicios públicos como la educación y la salud, que han empeorado el acceso de la gente pobre, especialmente de mujeres y chicas jóvenes a los mismos.

La capacidad de endeudamiento de los gobiernos con objeto de financiar déficits presupuestarios se ha visto también limitada por las condiciones del FMI y por normas auto-impuestas por los propios gobiernos, que establecen techos en el ratio de deuda sobre el PIB generado, o ratios de deuda sobre los ingresos, sin tener en cuenta de forma integral los rendimientos de la inversión pública, y la capacidad de esta inversión para aumentar el PIB y los ingresos fiscales en el medio y largo plazo. Al mismo tiempo, la política monetaria ha aumentado la tasa de interés que los gobiernos deben pagar para tomar prestado del sector privado (Weeks y Patel, 2007). Mientras es insostenible permitir que las ratios de la deuda respecto al PIB crezcan de forma continuada, no existe una norma general que pueda ser aplicada sin tener en cuenta las circunstancias. Sin embargo, se considera necesaria la presencia de tales normas para tranquilizar a las instituciones financieras del sector privado respecto de la solvencia del gobierno y que merece la pena comprar sus bonos. Así, la expansión de la deuda se convierte de forma muy probable en insostenible cuando el crecimiento económico es bajo (puesto que esto limita los ingresos fiscales) y los tipos de interés son altos (lo cual aumenta el gasto destinado al servicio de la deuda). En muchos países, la política monetaria ha agravado el problema al producir altos tipos de interés, tanto nominales como reales, que aumentan las cargas de la deuda del gobierno. La liberalización financiera incrementa la probabilidad de contar con elevados tipos de interés, puesto que son necesarios para atraer flujos financieros privados del extranjero y mantenerlos en el país.

En el marco de una globalización basada en el ánimo de lucro que ha limitado los ingresos y el endeudamiento, se ha ejercido presión sobre los gobiernos para que hicieran que sus presupuestos fueran “sostenibles” por medio de recortes en los gastos. Esta presión ha provenido de las instituciones financieras públicas internacionales, como el FMI y el Banco Mundial, y también de los capitalistas financieros, quienes han considerado los déficits presupuestarios como un presagio de la inflación, es decir, como una señal de que el valor de sus bienes podría ser erosionado. Con objeto de construir una

reputación de “finanzas saneadas” en los mercados financieros, incluso en el caso de muchos países que no se encuentran directamente presionados por el FMI, se ha promulgado legislación (como las leyes de equilibrio presupuestario) que limitan de forma severa el espacio fiscal (Bakker 2002). Los intereses del capital financiero global en su búsqueda del ánimo de lucro disciplinan en la actualidad el tamaño de los presupuestos gubernamentales nacionales (Bakker 2002; Elson y Cagatay 2000). Países con ingresos bajos y medianos han sido particularmente susceptibles a estas presiones, y como resultado de las mismas, la inversión pública como porcentaje del PIB ha caído considerablemente en los mismos (Roy, Heuty y Letouze, 2006). La participación ciudadana en los presupuestos para inversiones puede haber aumentado a nivel local, pero a nivel nacional la voz de la ciudadanía cuenta menos que la de los financieros. Por supuesto, esto se debe en parte a las decisiones tomadas por muchos gobiernos a favor de liberalizar el comercio, la inversión y los mercados financieros, pero una vez que el genio está fuera de la botella, no es fácil introducirlo en ella de nuevo. El papel de los mercados financieros globalizados tiende a ser bien acogido por los economistas del FMI y el Banco Mundial, tal como Shah (2005:1) señala: “En última instancia, los mercados de capital y las agencias de evaluación de los bonos proveen una mayor y eficaz disciplina sobre la política fiscal”.

Las políticas monetarias y fiscales promovidas por la globalización dirigida por el beneficio no solamente limitan los recursos disponibles para la inversión pública, sino que también limitan el empleo (tanto en términos de cantidad como de calidad). En el periodo 1993-2003, la creación de empleo no ha sido capaz de estar a la altura del crecimiento de la fuerza de trabajo en la mayoría de las regiones del mundo, y las tasas de desempleo oficial han aumentado en la mayor parte de las regiones, excepto en el caso de los países con ingreso elevado (Heintz, 2006:17). Existe asimismo evidencia suficiente que sugiere que el empleo se ha convertido en más informal, en el sentido del crecimiento de la proporción del empleo que tiene lugar fuera del entorno regulado (legal y formal), que ha sido incapaz de proveer a los trabajadores con un nivel mínimo de protección social (Heintz, 2006:21). Las políticas monetarias y fiscales asociadas con la globalización centrada en el beneficio económico están insertas en estas tendencias. Por ejemplo, los análisis realizados por Heintz (2006:41) muestran que los elevados tipos de interés han tendido a reducir el crecimiento del empleo, mientras los elevados ratios del gasto público respecto al PIB han tendido a incentivar el crecimiento del empleo.

El PrP en Brasil ha tenido un carácter limitado tanto por los efectos directos como indirectos de las políticas fiscales y monetarias moldeadas por la globalización centrada en el ánimo de lucro. Los efectos de la globalización sobre la imposición han sido más complejos que en países más pequeños y con menores ingresos. El ratio de la recaudación del conjunto de los impuestos respecto al PIB aumentó durante los años 90, y en 2003 alcanzó el 35 por ciento, comparable con la media de los países de la OCDE, y más elevado que la media latinoamericana (Immervoll et al, 2006:1). No obstante, una pequeña parte de estos ingresos están disponibles para financiar los PrP. Los ingresos propios de los municipios -provenientes de sus propios impuestos- alcanzan solamente alrededor del 5 por ciento del ingreso impositivo total de Brasil. Los municipios dependen, por lo tanto, de las transferencias de los gobiernos federales y estatales. Así, el 27% del ingreso impositivo federal y el 41% de los ingresos estatales son transferidos a los municipios. En conjunto, en 2000, los municipios alcanzaban el 17 por ciento del total de los ingresos impositivos brasileños, lo que suponía el 5,5 por ciento del PIB (Mora y Varsano, 2001:7). El alcance de las transferencias a los municipios está limitado por varios factores. A nivel federal, varios impuestos, incluyendo la retención del IRPF, están asignados a financiar la seguridad social, y la proporción de estos impuestos en el ingreso total está aumentando. A nivel estatal, existe una competencia entre los estados para proveer exenciones fiscales con objeto de atraer nuevas inversiones del sector privado. Por ejemplo, en algunos casos de empresas automovilísticas, el valor de los ingresos perdonados ha superado al valor de la inversión. Los estados más pobres han sido particularmente debilitados en el proceso, y esto ha incrementado las disparidades entre los servicios y las infraestructuras que pueden proveer los estados (Mora y Varsano, 2001:13). Este es un ejemplo dentro de un gran país como Brasil, de fuerzas que también operan a nivel global. Tal como se ha planteado previamente, Porto Alegre ha sido capaz de alcanzar aumentos sustanciales en los ingresos fiscales generados en la ciudad, pero es más próspero que la media de las ciudades brasileñas, y de ese modo los valores de la propiedad son más elevados y existe mayor la capacidad impositiva.

Pero más importante que los límites en la imposición son las restricciones en la financiación del déficit provenientes de lo que Palley (2007) denomina “intimidación del mercado financiero”. Desde el plan de estabilización de 1994, que redujo una inflación muy elevada de forma efectiva, los tipos de interés en Brasil se han mantenido muy elevados (alrededor del 20 por ciento) para atraer capital del exterior. Este es un

factor clave en el crecimiento del ratio de la deuda respecto al PIB, el cual se mantuvo en el 57,3 por ciento en 2002 (Vernengo, 2003). Como señala Serrano (2002:1), “En Brasil, la causa del elevado tipo de interés no se encuentra en el crecimiento de la deuda interna. Por el contrario, el crecimiento de la deuda pública interna es el resultado de una decisión política del Banco Central Brasileño de mantener muy elevados los tipos de interés”. Esto ha llevado al gobierno federal de Brasil a conceder prioridad a la obtención de un superávit primario elevado y creciente en las finanzas públicas (es decir, un creciente exceso del ingreso sobre el gasto público sin contar los intereses de la deuda pública). En 2006, el superávit del presupuesto primario se acercó al 4,25 por ciento del PIB, completando cuatro años consecutivos en los que se ha superado el 4 por ciento del PIB. Esto significa que una parte creciente del ingreso se ha destinado al servicio de la deuda en vez de proveer servicios públicos e infraestructuras. Palley (2007:2) argumenta que ‘El resultado es que el presupuesto del gobierno brasileño se ha convertido en una gigantesca máquina de reciclaje de reducidos ingresos impositivos que vuelven a las élites adineradas de Brasil en la forma de pagos de intereses”.

La política de aumento del superávit primario fue reforzada en el año 2000 por la Ley de Responsabilidad Fiscal, la cual es vinculante para todos los niveles del gobierno federal, estatal y municipal. Esta ley establece techos en la deuda, en los déficits y en los gastos de personal. Si un gobierno estatal o municipal supera este techo de la deuda, el exceso debe ser reducido dentro del plazo de un año, durante el cual el estado o el municipio tiene prohibido incurrir en nueva deuda y deja de ser elegible en la distribución de transferencias discrecionales del gobierno federal. Alcaldes, alcaldesas y gobernadores/as pueden ser sancionados con hasta un 30 por ciento de sus salarios si incumplen la Ley, e incluso pueden ser enviados a prisión. Esta Ley es elogiada por el economista de Banco Mundial Anwar Shah por su “notable éxito” a la hora de asegurar la disciplina fiscal (Shah, 2005:22). No ha existido participación ciudadana en las decisiones sobre el nivel de endeudamiento de los municipios.

Las políticas fiscales y monetarias en Brasil han ido acompañadas por un lento crecimiento anual del PIB per capita (1,18 por ciento en 1995-2002, que se reduce al 0,37 por ciento si ampliamos el periodo al 1990-2002, en comparación al 4,40 por ciento de 1948-1980), un aumento del desempleo abierto y del encubierto, así como el incremento del mercado de trabajo informal (Vernengo 2003: 5, 22), problemas que el PrP no es capaz de abordar.

Los desafíos que plantea la globalización centrada en el ánimo de lucro a los PrP en economías más pequeñas, pobres y abiertas, como las de África subsahariana, van a ser con gran probabilidad proporcionalmente mucho mayores. Weekes y Patel (2007:16) apuntan que:

Particularmente en África, aunque también en el resto del mundo, las condicionalidades asociadas con los préstamos de ajuste estructural que pretenden conseguir la estabilización han tenido como resultado tipos de interés nominales y reales extremadamente elevados. Independientemente de los efectos que estos préstamos tengan sobre el sector privado -que es poco probable que sean positivos, de todas formas-, los elevados tipos de interés influyen sobre los bonos públicos al crear una limitación fiscal inducida por las medidas políticas que desplazan el gasto público de la estrategia de la reducción de la pobreza y de la inversión que induce crecimiento. Por lo tanto, la norma de cautela según la cual el déficit fiscal debería ser consistente con un servicio de la deuda sostenible debería ir acompañada por la norma de que los gobiernos y las autoridades monetarias no generaran un excesivo servicio de la deuda a través de tipos de interés administrados.

## 5. Combinación de la acción nacional y local con objeto de aumentar el espacio para presupuestos equitativos

Con ánimo de complementar los presupuestos participativos locales, en 2003 un grupo de ONG brasileñas formó el *Forum Brasileño sobre los Presupuestos* ([www.forumfbo.org.br](http://www.forumfbo.org.br)), con los siguientes objetivos:

- Supervisar y analizar las políticas presupuestarias federales
- Ampliar la participación pública en el proceso presupuestario federal
- Impulsar la reformulación y democratización del proceso presupuestario
- Desarrollar la capacidad crítica sobre la política del elevado “superávit primario”, y realizar campañas a favor de alternativas que ofrezcan un mayor espacio fiscal para los presupuestos equitativos tanto a nivel nacional como local.

Un buen ejemplo de cómo se puede combinar la acción nacional y local para incrementar el espacio de políticas presupuestarias progresistas es el que ofrece el movimiento en defensa de “Presupuestos Alternativos” de Canadá. En 1995 la coalición

a favor de la justicia social *Cholces* con base en Winnipeg y el Centro Canadiense para las Alternativas Políticas, con base en Ottawa (Loxley 2003) hicieron público un *Presupuesto Federal Alternativo* (PFA). Ese primer PFA se elaboró a partir de consultas y debates con grupos de la sociedad civil a lo largo de Canadá (incluyendo sindicatos, grupos de personas indígenas, grupos de mujeres y organizaciones de gente pobre). El PFA era un presupuesto que pretendía crear empleo y reforzar los programas sociales, así como impulsar una mayor equidad y reducir el déficit presupuestario, en contraste con el presupuesto federal existente que recortaba empleos y programas sociales con objeto de reducir el déficit presupuestario. Los grupos participantes en la elaboración del PFA lo usaron como un instrumento para hacer campañas y mostrar que existían alternativas viables y equitativas, posibles de llevarse a la práctica, y así presionar por un cambio en la política monetaria y fiscal del gobierno canadiense.

El PFA de 1995 se basaba en la percepción de que las causas principales del elevado déficit presupuestario eran las políticas que mantenían altos los tipos de interés, puesto que los elevados tipos de interés implicaban un alto nivel de gasto público destinado a financiar el servicio de la deuda. Sus autores argumentaban que la reducción de los tipos de interés era crucial, y por ello, los PFA incluyeron una política monetaria alternativa, así como unas políticas impositivas y de gasto alternativas. El PFA recomendaba al banco central nacional, el Banco de Canadá, la disminución de los tipos de interés reales por medio de un incremento de la oferta monetaria. Asimismo recomendaba una serie de medidas para respaldar esta política y reducir la vulnerabilidad de Canadá ante la salida de capitales. Estas incluían:

- Requerir al Banco de Canadá que mantuviera mayor deuda del gobierno federal, para que los niveles fueran más cercanos a los que había mantenido en el pasado, reintroduciendo unos requerimientos de reservas a los bancos comerciales;
- Promover la venta de bonos con tipo de interés real, requiriendo planes de retirada para controlar una mínima porción de bonos federales que calificaran para desgravar fiscalmente;
- Eliminar gradualmente la cuota de inversión externa permitida sobre los planes de pensiones asistidos fiscalmente (inicialmente el 20 por ciento); gravando los beneficios de las compañías de seguros obtenidos en el extranjero;
- Introducir una sobretasa en los intereses conseguidos en Canadá por bonos extranjeros;

- Promover un impuesto sobre las transacciones financieras internacionales y requerir a las instituciones financieras invertir una cantidad mínima de sus activos en la comunidad y en el desarrollo económico de pequeños negocios (Loxley 2003:82-83).

Todas estas medidas desafían a la globalización financiera. Actúan como controles de capital y permitirían reducir la apertura de los mercados financieros de Canadá a los mercados financieros globales, ayudando a contrarrestar el recorte fiscal. Si esta política monetaria alternativa y los consecuentes controles sobre los movimientos de capital fueran puestos en práctica a nivel federal, esto aumentaría la cantidad de recursos disponibles que se podrían transferir a los niveles inferiores del gobierno (a las provincias y a las ciudades) y estimularía al sector privado a crear mejores trabajos, así como a reducir el desempleo y la pobreza en las provincias y las ciudades.

Desde 1995, el PFA ha sido elaborado con carácter anual, con la participación de un amplio abanico de grupos progresistas de Canadá (para el PFA del 2007, ver [www.policyalternatives.ca](http://www.policyalternatives.ca)). A su vez ha sido complementado con Presupuestos Alternativos en algunas provincias, como Manitoba, y algunas ciudades, como Winnipeg. Al mostrar que las alternativas son posibles, el movimiento del Presupuesto Alternativo de la sociedad civil ha sido capaz de ejercer alguna influencia en los presupuestos gubernamentales en Canadá, especialmente en las provincias en las que gobierna el Nuevo Partido Democrático (*New Democratic Party*, NPD) (Loxley 2003). En el periodo desde que se realizó el primer PFA en 1995, la política de los tipos de interés ha cambiado y éstos se han reducido (aunque los controles de capital recomendados por el PFA en 1995 no se han introducido). El resultado ha sido una reducción de las cantidades que deben ser pagadas por el servicio de la deuda y un incremento en el empleo y por lo tanto de la recaudación impositiva.

El tema actual de debate es reducir los impuestos o expandir los gastos. El gobierno federal y muchos de los gobiernos provinciales han elegido reducir los impuestos, una política que es apoyada fuertemente por el empresariado canadiense. El movimiento del presupuesto alternativo continúa realizando análisis y campañas que apoyan la expansión del gasto, y ha tenido éxito a la hora de influenciar al gobierno de MPD de la provincia de Manitoba. Si los presupuestos alternativos canadienses fueran puestos en práctica en su totalidad, habría un sistema de presupuestos equitativos a nivel federal, provincial y municipal que se reforzarían mutuamente, utilizando el espacio fiscal provisto por una política monetaria que no diera prioridad a los intereses de los acree-

dores ricos sobre los de la población canadiense de bajos ingresos. Sería bueno para las ideas y prácticas del “presupuesto alternativo” ser difundido globalmente por los movimientos sociales, del mismo modo que los presupuestos participativos se han extendido a nivel global.

## 6. Conclusiones

Los intentos locales a favor de crear unos presupuestos gubernamentales equitativos han captado la imaginación de la gente progresista en muchas partes del mundo. El conocimiento de los presupuestos participativos se ha extendido a través de la globalización del movimiento social, y ha sido adoptado, aunque siguiendo diversas modalidades, en muchas otras ciudades además de Porto Alegre, donde esta experiencia tuvo su comienzo. En el mejor de los casos, puede lograr una redirección de los recursos hacia la población de menores ingresos, y darles la palabra de forma real en la asignación de los recursos. Pero los PrP a nivel local están limitados por la presión que proviene de un recorte fiscal producido por la globalización centrada en el beneficio. Las empresas transnacionales “migrantes” presionan sobre los gobiernos para recortar impuestos, y la liberalización del comercio reduce los ingresos obtenidos por los aranceles. Las políticas monetarias que dan prioridad al interés de los acreedores y mantienen elevados los tipos de interés agravan la carencia de espacio fiscal. Tales políticas monetarias son favorecidas por las instituciones financieras internacionales, como el FMI y el Banco Mundial, y por los mercados financieros internacionales, a pesar de reducir la disponibilidad de fondos para los gastos públicos y desincentivar la inversión del sector privado. Es importante vincular los intentos nacionales y locales para crear presupuestos equitativos, y retar y transformar la política monetaria y la política fiscal. Un aspecto importante de esta propuesta es desafiar la globalización de los mercados financieros, mientras se promueve la globalización de unos presupuestos alternativos y participativos.

### Notas:

Este artículo se basa en una presentación realizada en el Congreso “El desafío del desarrollo humano. Propuestas locales para otra globalización”, organizado por HEGOA en la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, del 8-10 de febrero de 2007. Quiero agradecer a los y las participantes sus comentarios, y especialmente a Bob Sutcliffe sus aportaciones en el Congreso, y su revelador e inspirador trabajo sobre el desarrollo a lo largo de tantos años.

## Referencias

Bakker, I. (2002): ‘Fiscal Policy, Accountability and Voice: The Example of Gender Responsive Budget Initiatives’, *Human Development Report Office Occasional Paper*. New York: UNDP.

Borges Sugiyama, N. (2002): ‘Gendered Budget Work in the Americas: Selected Country Experiences’, mimeo., Department of Government, University of Texas at Austin.

Brautigam, D. (2004): ‘The People’s Budget? Politics, Participation and Pro-poor Policy’, *Development Policy Review*, 22(6):653-668.

Cabannes, Y. (2004): ‘Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy’, *Environment and Urbanization*, 16(1):27-46.

Cagatay, N. (2003): ‘Gender Budgets and Beyond: Feminist Fiscal Policy in the context of Globalisation’, *Gender and Development* 11 (1): 15-24.

Center for Urban Development Studies, Harvard University (n.d.): ‘Assessment of Participatory Budgeting in Brazil’, Inter-American Development Bank.

Ebdel, R. and Yilmaz, S. (2001): ‘Concept of fiscal decentralization and worldwide overview’, comunicación presentada en el Symposium Internacional, Quebec Commission on Fiscal Imbalance, Quebec City, September 13-14.

Elson, D. and Cagatay, N. (2000): ‘The social content of macro-economic policies’, *World Development* 28 (7): 1347-63.

Heintz, J. (2006): ‘Globalization, economic policy and employment: Poverty and gender implications’, Employment Policy Unit, Employment Strategy Department, International Labour Organization, Geneva.

Immervoll, H., Levy, H., Nogueira, J., O’Donoghue, C. and Bezerra de Siqueira, R. (2006): ‘The Impact of Brazil’s Tax-Benefit System on Inequality and Poverty’, IZA Discussion Paper, No.2114, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn.

Loxley, J. (2003): ‘Alternative Budgets: Budgeting as if People Mattered’, Fernwood Publishing, Nova Scotia and Manitoba.

Mora, M. and Varsano, R. (2001): ‘Fiscal Decentralization and Subnational Fiscal Autonomy in Brazil: Some Facts of the Nineties’, Text Para Discussao No. 854, Instituto de Pesquisa Economica Aplicada, Rio de Janeiro.

Navarro, Z. (2002): ‘Decentralization, Participation and Social Control of Public Resources: “Participatory Budgeting” in Porto Alegre (Brazil)’, comunicación presentada en el taller sobre Participación Ciudadana en el contexto de la descentralización fiscal: Mejores Prácticas en la Administración Municipal, Tokyo y Kobe, 2-6 Septiembre.

- Palley, T. (2006): 'Globalization Tames the Left in Brazil', enviado el 11 de septiembre, [www.thomaspalley.com](http://www.thomaspalley.com)
- Roy, R., Heuty, A. and Letouze, E. (2006): 'Fiscal Space for Human Development: Towards a Human development Approach', comunicación presentada en la reunión técnica de G-24, Singapur, 13-14.
- Sousa Santos, B. de (1998): 'Participatory budgeting in Porto Alegre; towards a redistributive democracy', *Politics and Society*, 26(4):461-510.
- Serrano, F. (2002): 'The Rate of Interest and Internal Public Debt in Brazil', [www.networkideas.org/themes/finance](http://www.networkideas.org/themes/finance)
- Shah, A. (2005): 'Fiscal decentralization and Fiscal Performance', World Bank Policy Research Working Paper 3786, World Bank, Washington DC.
- Souza, C. (2001): 'Participatory budgeting in Brazilian cities: limits and possibilities in building democratic institutions', *Environment and Urbanization*, 13(1):159-184.
- Therborn, G. (2000): 'Globalizations: Dimensions, Historical Waves, Regional Effects, Normative Governance', *International Sociology*, 15(2):151-179.
- UNDP International Poverty Centre (2007a): 'Raising Domestic Revenue for the MDGs: Why Wait until 2015?', *One Pager*, No. 39.
- UNDP International Poverty Centre (2007b): 'Why Have Tax Reforms Hampered MDG Financing?', *One Pager*, No.42.
- Utzig, J. (2002): 'Participatory budgeting of Porto Alegre: a discussion in the light of the principle of democratic legitimacy and of the criterion of governance performance', <http://go.worldbank.org/S9ZD/PN/10>
- Vernengo, M. (2003): 'Late Globalization and Maladjustment: The Brazilian Reforms in Retrospect', paper for project on Growth, Income Distribution, and Social Policy, Center for Economic Policy Analysis, New School University, New York.
- Wampler, B. (2000): 'A Guide to Participatory Budgeting', [www.internationalbudget.org](http://www.internationalbudget.org)
- Weeks, J. and Patel, S. (2007): 'Fiscal Policy', Training Module No.1, Research Programme on Economic Policies, MDGs and Poverty, UNDP International Poverty Centre, Brasilia.

# LAN-KOADERNOAK

## CUADERNOS DE TRABAJO

### WORKING PAPERS

0. Otra configuración de las relaciones Oeste-Este-Sur. Samir Amin
  1. Movimiento de Mujeres. Nuevo sujeto social emergente en América Latina y El Caribe. Clara Murguialday
  2. El patrimonio internacional y los retos del Sandinismo 1979-89. Xabier Gorostiaga
  3. Desarrollo, Subdesarrollo y Medio Ambiente. Bob Sutcliffe
  4. La Deuda Externa y los trabajadores. Central Única de Trabajadores de Brasil
  5. La estructura familiar afrocolombiana. Berta Inés Perea
  6. América Latina y la CEE: ¿De la separación al divorcio? Joaquín Arriola y Koldo Unceta
  7. Los nuevos internacionalismos. Peter Waterman
  8. Las transformaciones del sistema transnacional en el periodo de crisis. Xoaquín Fernández
  9. La carga de la Deuda Externa. Bob Sutcliffe
  10. Los EE.UU. en Centroamérica, 1980-1990. ¿Ayuda económica o seguridad nacional? José Antonio Sanahuja
  11. Desarrollo Humano: una valoración crítica del concepto y del índice. Bob Sutcliffe
  12. El imposible pasado y posible futuro del internacionalismo. Peter Waterman
  13. 50 años de Bretton Woods: problemas e interrogantes de la economía mundial. Koldo Unceta y Francisco Zabalo
  14. El empleo femenino en las manufacturas para exportación de los países de reciente industrialización. Idoye Zabala
  15. Guerra y hambruna en África. Consideraciones sobre la Ayuda Humanitaria. Karlos Pérez de Armiño
  16. Cultura, Comunicación y Desarrollo. Algunos elementos para su análisis. Juan Carlos Miguel de Bustos
  17. Igualdad, Desarrollo y Paz. Luces y sombras de la acción internacional por los derechos de las mujeres. Itziar Hernández y Arantxa Rodríguez
  18. Crisis económica y droga en la región andina. Luis Guridi
  19. Educación para el Desarrollo. El Espacio olvidado de la Cooperación. Miguel Argibay, Gema Celorio y Juanjo Celorio
  20. Un análisis de la desigualdad entre los hombres y las mujeres en Salud, Educación, Renta y Desarrollo. Maria Casilda Laso de la Vega y Ana Marta Urrutia
  21. Liberalización, Globalización y Sostenibilidad. Roberto Bermejo Gómez de Segura
- Bibliografía Especializada en Medio Ambiente y Desarrollo. Centro de documentación Hegoa
22. El futuro del hambre. Población, alimentación y pobreza en las primeras décadas del siglo XXI. Karlos Pérez de Armiño
  23. Integración económica regional en África Subsahariana. Eduardo Bidaurrezaga Aurre
  24. Vulnerabilidad y Desastres. Causas estructurales y procesos de la crisis de África. Karlos Pérez de Armiño
  25. Políticas sociales aplicadas en América Latina. Análisis de la evolución de los paradigmas en las políticas sociales de América Latina en la década de los 90. Iñaki Valencia
  26. Equidad, bienestar y participación: bases para construir un desarrollo alternativo. El debate sobre la cooperación al desarrollo del futuro. Alfonso Dubois
  27. Justicia y reconciliación. El papel de la verdad y la justicia en la reconstrucción de sociedades fracturadas por la violencia. Carlos Martín Beristain
  28. La Organización Mundial de Comercio, paradigma de la globalización neoliberal. Patxi Zabala
  29. La evaluación ex-post o de impacto. Un reto para la gestión de proyectos de cooperación internacional al desarrollo. Lara González
  30. Desarrollo y promoción de capacidades: luces y sombras de la cooperación técnica. José Antonio Alonso

31. **A more or less unequal world? World income distribution in the 20<sup>th</sup> century.**  
¿Un mundo más o menos desigual? Distribución de la renta mundial en el siglo XX. Bob Sutcliffe
32. **¿Un mundo más o menos desigual? Distribución de la renta mundial en el siglo XX.**  
Munduko desbertasunak, gora ala behera? Munduko errentaren banaketa XX mendean. Bob Sutcliffe
33. **La vinculación ayuda humanitaria - cooperación al desarrollo. Objetivos, puesta en práctica y críticas.** Karlos Pérez de Armiño
34. **Cooperación internacional, construcción de la paz y democratización en el África Austral.** Eduardo Bidaurrázaga y Jokin Alberdi
35. **Nuevas tecnologías y participación política en tiempos de globalización.** Sara López, Gustavo Roig e Igor Sábada
36. **Nuevas tecnologías, educación y sociedad. Perspectivas críticas.** Ángeles Díez Rodríguez, Roberto Aparici y Alfonso Gutiérrez Martín
37. **Nuevas tecnologías de la comunicación para el Desarrollo Humano.** Alfonso Dubois y Juan José Cortés
38. **Apropiarse de Internet para el cambio social. Hacia un uso estratégico de las nuevas tecnologías por las organizaciones transnacionales de la sociedad civil.** Social Science Research Council
39. **La participación: estado de la cuestión.** Asier Blas y Pedro Ibarra.
40. **Crisis y gestión del sistema global. Paradojas y alternativas en la globalización.** Mariano Aguirre.  
**¿Hacia una política post-representativa? La participación en el siglo XXI.** Jenny Pearce
41. **El Banco Mundial y su influencia en las mujeres y en las relaciones de género.** Idoye Zabala
42. **¿Ser como Dinamarca? Una revisión de los debates sobre gobernanza y ayuda al desarrollo.** Miguel González Martín