

Mainstreaming, evaluación de impacto y presupuesto de género: conceptos y criterios

Emanuela Lombardo

Universidad Complutense de Madrid
elombardo@cps.ucm.es

De próxima publicación en el volumen: Maria de la Fuente Vázquez y Laia Ortiz
(coords.) *Presupuestos locales en perspectiva de género*
2006, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials

Introducción

¿Qué se entiende por *mainstreaming* de género? ¿Cuál es la relación entre *mainstreaming* y presupuesto de género? ¿Qué criterios nos pueden ayudar a evaluar el impacto de género de las políticas públicas, incluidas las presupuestarias? Este capítulo se propone en primer lugar definir los conceptos de *mainstreaming*, presupuesto de género y evaluación de impacto de género. En segundo lugar, pretende desarrollar unos criterios sobre cómo evaluar el impacto de género de los presupuestos. Y, finalmente, trata de aclarar las relaciones existentes entre estos tres procesos. El hilo conductor del discurso es el concepto de *mainstreaming* de género.

Mainstreaming y presupuesto sensible al género son parte de un mismo proceso, por un lado, de denuncia de la falsa neutralidad de género de las políticas públicas y, por el otro, de propuesta de transformación de la óptica con la que se enmarcan, aplican y evalúan las políticas con el objetivo de eliminar las discriminaciones existentes entre mujeres y hombres y de conseguir una sociedad de igualdad de género en cuanto a la valoración y el tratamiento de sus miembros. Sería conveniente, por lo tanto, no considerar el presupuesto sensible al género como un proceso aislado de la estrategia general del *mainstreaming*, sino como parte de los esfuerzos hacia la incorporación de una perspectiva de género en todas las áreas políticas, incluida la política presupuestaria (Villagómez, 2004). La aplicación de un análisis del presupuesto sensible al género requiere la misma transformación profunda de la manera de analizar, formular, poner en práctica y evaluar las políticas públicas a través de las ‘lentes de género’ que es característica del *mainstreaming* (Consejo de Europa, 1998; Verloo, 2005b). Se trata, en definitiva, de producir un presupuesto en el que el género haya sido incorporado en la

agenda política principal. Esto significa que la formulación del presupuesto incorpora un análisis del gasto y de los ingresos públicos desde una perspectiva de género, identificando las implicaciones y los efectos que tendría sobre las mujeres y las niñas en comparación con los hombres y niños (Elson, 2003). Como afirma Cristina Carrasco, en este proceso de análisis del efecto diferenciado de las políticas de gastos e ingresos en las mujeres y los hombres, el género se utiliza ‘como una categoría de análisis y no como una variable’ (Carrasco, 2005: 201).

Además, otro aspecto de la relación entre *mainstreaming* y presupuesto de género merece ser considerado. Una integración sistemática de la perspectiva de género en el mayor número de áreas políticas puede contribuir a legitimar, y por lo tanto reforzar, la incorporación del *mainstreaming* de género en ámbitos políticos tradicionalmente más reacios al género como el del presupuesto. Como subraya Veronique Degraef, a pesar del compromiso institucional de aplicar la igualdad de género en todas las áreas políticas, ámbitos como el de las finanzas parecen estar ‘protegidos contra las interferencias’. Se acepta más dócilmente la introducción del *mainstreaming* de género en las áreas de recursos humanos, como políticas de empleo y de formación profesional, que en las áreas más impermeables a la perspectiva de género que reciben más apoyo presupuestario (Degraef, 2002). Los esfuerzos hacia la elaboración y puesta en práctica de un presupuesto sensible al género intentan llegar precisamente al ‘corazón duro’ de las políticas públicas.

Si el *mainstreaming* es la estrategia que pretende incorporar una perspectiva de género en la agenda política principal y en todas las áreas políticas, y esto incluye también el presupuesto, la evaluación de impacto de género de las políticas, incluida la presupuestaria, es uno de los instrumentos que permiten evaluar *ex-ante* el impacto sobre las relaciones de género de cualquier propuesta política y normativa, y cualquier asignación presupuestaria o medida fiscal, para modificar las medidas propuestas en el caso en el que se detectaran unas consecuencias no deseadas para la igualdad de género. La idea es medir y modificar, si es necesario, los efectos que las políticas públicas puedan tener sobre la situación de las mujeres y de los hombres, sobre la relación entre ambos colectivos y sobre el conseguimiento del objetivo de la igualdad de género. En este capítulo se discuten, en la primera sección, el concepto de *mainstreaming* de género, en la segunda, su relación con el presupuesto de género, y, en la tercera, los criterios para una evaluación de impacto de género de las políticas presupuestarias.

1. El concepto de *mainstreaming* de género y los criterios para su definición

Para aclarar la relación entre *mainstreaming* y presupuesto de género, es necesario definir qué es lo que entendemos por ambos conceptos, empezando aquí por el primero. El *mainstreaming* de género (MG), traducido al castellano con el término ‘transversalidad’¹, está presente en el lenguaje de las políticas públicas de igualdad en el nivel internacional, europeo y español desde hace más de una década. El concepto se elaboró en origen entre las feministas que se ocupan de programas de desarrollo, cuando éstas descubrieron que las perspectivas y las necesidades de las mujeres no se tenían en cuenta, debido a que los hombres controlaban los recursos principales y luego asignaban fondos ‘especiales’ para las mujeres: esto tenía el efecto de segregar las necesidades e intereses de las mujeres todavía más (Jahan, 1995). El *mainstreaming* de género fue entonces asumido explícitamente por la Plataforma para la Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre Mujeres de Naciones Unidas que se celebró en Pekín en 1995. La Plataforma de Pekín requiere a ‘los gobiernos y otros actores promocionar una política activa y visible del *mainstreaming* de género, en todas las políticas y programas, para que, antes de que se tomen las decisiones, se realice un análisis de los efectos producidos en mujeres y hombres, respectivamente’². La idea es que los temas relativos a la igualdad de género sean parte de la agenda política principal en vez de ser un asunto secundario para el que hay que crear medidas y recursos *ad hoc*.

La puesta en juego del *mainstreaming* es cambiar la forma patriarcal de ver la realidad social y de establecer criterios y prioridades de la agenda política dominante que normalmente asumen como referencia principal el modelo masculino. Es una manera diferente de observar la realidad, que implica quitarse las ‘gafas deformantes de la desigualdad’ que hemos utilizado hasta fecha para formular, poner en práctica y evaluar las políticas públicas. Al estar oscurecidas por la sociedad patriarcal, las ‘gafas deformantes’ que solemos llevar no nos permiten ver nítidamente cuales son y donde están las discriminaciones de género y como podemos superarlas. El *mainstreaming* requiere en cambio que adoptemos unas ‘gafas de la igualdad’, que nos hagan más

¹ La traducción española del término *mainstreaming* de género con ‘transversalidad’ es parcial, puesto que recoge solamente un aspecto del *mainstreaming*: la introducción transversal de la perspectiva de género en todas las áreas, niveles, fases del proceso político. Sin embargo, la palabra ‘transversalidad’ no hace referencia al movimiento inverso, es decir a la idea que la perspectiva de género debe ser parte de la corriente política principal (*mainstream*) y debe tenerse en cuenta a la hora de establecer objetivos y prioridades de la agenda política principal.

² Ver Plataforma de Pekín, párrafos 79, 105, 123, 141, 164, 189, 202, 229, 238, 252, 273.

conscientes de los prejuicios y estereotipos de género, y nos permitan individualizar más claramente donde están las desigualdades entre mujeres y hombres y como podemos actuar para eliminarlas (Lombardo, 2003a). Este cambio de óptica nos ayudará a reorientar nuestra mirada, ahora más sensible a la problemática de género, hacia todos los asuntos de nuestro trabajo cotidiano, planificación y elaboración de políticas, análisis y recogida de datos estadísticos, aplicación de proyectos, gestión del personal, distribución de recursos, evaluación de medidas, etc.

¿Qué se entiende por *mainstreaming* de género? La definición actualmente más utilizada en el debate académico sigue siendo la del Grupo de expertas del Consejo de Europa dirigido por Mieke Verloo: ‘El *mainstreaming* de género es la organización (la reorganización), la mejora, el desarrollo y la evaluación de los procesos políticos, de modo que una perspectiva de igualdad de género se incorpore en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas, por los/as actores/as normalmente involucrados/as en la adopción de medidas políticas.’ (Consejo de Europa, 1999: 26). La definición del Grupo de expertas del Consejo de Europa, sin embargo, es un significante abierto y vacío hasta que no se definan los criterios para establecer como incorporar una perspectiva de género en las políticas públicas. Para llenar de contenido la definición, con la ayuda del mismo manual del Consejo de Europa y de otra literatura relevante sobre el asunto (Walby, 1990; Squires, 2005; Verloo, 2005b; Jahan, 1995), se han identificado aquí cinco criterios o requisitos para evaluar si un determinado proceso político está o no aplicando una perspectiva de género (Lombardo, 2003b; Lombardo, 2005a; Lombardo y Meier, 2006):

1. *Un cambio en el concepto de igualdad de género, más amplio del existente.* El objetivo a conseguir no solamente es el de la igualdad *de jure* sino también *de facto*. Esta última requiere la aplicación de ‘una perspectiva de género y no un enfoque limitado a los problemas de las mujeres’ (Consejo de Europa, 1999: 32), lo cual significa que cambios en el estilo de vida de los hombres son necesarios debido a que el papel que cada sexo desempeña afecta las oportunidades y el estilo de vida del otro. Una noción más amplia de igualdad necesita asimismo un enfoque más global que combata explícitamente el sistema patriarcal, centrándose en las causas múltiples y entrelazadas que crean una relación desigual entre los sexos a desventaja de las mujeres en distintos

sectores como familia, trabajo remunerado, política, sexualidad, cultura, y violencia masculina (Walby, 1990).

2. *La incorporación de la perspectiva de género en la agenda política principal.* Esto significa abordar los problemas de igualdad de género dentro de las tendencias dominantes de la sociedad, siendo éstas las direcciones, las organizaciones y las ideas a partir de las cuales se generan decisiones sobre las medidas y los recursos para políticas específicas como, por ejemplo, la educación o el transporte. El *mainstreaming* implica que los problemas de igualdad de género tendrían que ser tratados dentro del trabajo sobre la educación, o sobre el transporte (Consejo de Europa, 1999). Referencias a los temas de género y consideraciones relativas a la medida en la que una iniciativa política podría afectar a mujeres y hombres de forma diferente/discriminatoria (y a como esto se podría evitar) deberían encontrarse en cada ámbito político. Esto implica también que los objetivos de igualdad de género y las políticas que afectan especialmente a las mujeres tengan prioridad sobre otros objetivos relevantes (en términos de recursos económicos y humanos, tipo de medidas adoptadas, etc.).
3. *La igual participación política, económica y social de mujeres y hombres se recomienda para asegurar que las mujeres serán parte del *mainstream*, por lo menos a nivel numérico.* Esto es un desafío directo a la desigual distribución de género de los recursos y trabajos y una amenaza a la jerarquía política masculina. También implica un aumento de la participación masculina en los ámbitos relacionados con la reproducción social. El cambio en el poder, sin embargo, no reside sencillamente en una redistribución más equitativa del número de mujeres y de hombres en cada ámbito, sino en el desafío de la norma androcéntrica en la que tienden a fundarse los criterios para la atribución de los valores y las prioridades políticas.
4. *Un cambio en las culturas institucional y organizativa implica por lo menos tres tipos de cambio en: a) el proceso político; b) los mecanismos políticos; c) los/as actores/as políticos/as.*

a) Un cambio en el *proceso político* quiere decir que este último ‘se reconstruye para que los/as actores/as comúnmente involucrados/as tengan en cuenta una perspectiva de género y se alcance la meta de la igualdad de género’ (Consejo de Europa, 1999: 28). Para incorporar una perspectiva de género en el proceso político, los/as actores/as ordinarios/as deben poseer una cierta competencia sobre género, pero también deberán consultar expertos/as de género y organizaciones del movimiento feminista y de la sociedad civil para entender mejor cómo formular, implementar y evaluar una determinada propuesta política sobre la base de la perspectiva de género. Esto hace imprescindibles las actividades de *educación y formación* para todos/as los/as actores/as políticos/as y administrativos/as y para la sociedad entera.

b) Un cambio en los *mecanismos políticos* exige dos condiciones:

b1) Una *cooperación horizontal* en asuntos de género entre todos los ámbitos, departamentos y niveles (nacional, regional y local) políticos. La coordinación interdepartamental se suele enfrentar con obstáculos como la parcelación característica de la estructura burocrática del trabajo institucional, la poca costumbre de trabajar en equipo y de forma coordinada, y el carácter jerárquico, es decir vertical, de la cultura de trabajo existente, mientras que la transversalidad requiere que todo el mundo esté al mismo nivel, es decir horizontalidad. A estos factores se puede añadir la escasa concienciación en igualdad de género, e incluso resistencia a trabajar en asuntos de igualdad debido a prejuicios culturales sexistas, tanto por parte de responsables técnicos/as como políticos/as.

b2) El uso de *herramientas y técnicas* adecuadas para integrar la variable de género en todas las políticas, hacer un seguimiento y evaluar estas últimas desde la perspectiva de género. La recogida de datos estadísticos desagregados por sexo y la realización de encuestas, pronósticos o análisis de coste-beneficio desde una perspectiva de género permiten trazar con mayor precisión la situación socioeconómica de ambos sexos y ofrecen información sobre el impacto que puedan tener las decisiones políticas en las diversas condiciones de vida de mujeres y hombres. Los métodos de evaluación del impacto de género permiten detectar, en una fase temprana de

elaboración, si las necesidades de las mujeres y de los hombres se tienen en cuenta igualmente y si han sido atendidas en una determinada propuesta política (Consejo de Europa, 1999).

c) Un *cambio en los/as actores/as* que participan en el proceso político requiere la ampliación de éstos/as que incluya no solamente los/as actores/as ordinarios/as de la política y de la administración, sino también los/as expertos/as en igualdad de género (como los organismos de promoción de la igualdad de género nacionales, regionales y locales), el movimiento feminista y la sociedad civil (organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales, representantes de trabajadores/as y empresarios/as, etc.).

5. El quinto criterio³ para que el *mainstreaming* de género sea un concepto transformativo requiere tanto un *mainstreaming* de la diversidad y no solo del género (Squires, 2005), como el empoderamiento de las mujeres (Verloo, 2005b). Esto precisa la creación de un espacio para la expresión de las diversas posiciones feministas, según el modelo de los foros mundiales de las mujeres organizados por las Naciones Unidas (Verloo, 2005b). La mayor participación de la sociedad civil que requiere este criterio está relacionada con la demanda feminista de crear ‘triángulos de empoderamiento’ para vincular el aspecto formal de la acción política con el informal con el fin de tener una mayor influencia en la articulación y puesta en práctica de las políticas públicas (Lycklama à Nijeholt et al., 1998; Woodward, 2004).

El *mainstreaming* de género ya no es un concepto abierto y vacío que prescribe la introducción formal de una perspectiva de género sin saber cómo hacerlo, pues estos cinco criterios contribuyen a aclarar qué debe entenderse por la incorporación de una perspectiva de género en la corriente política principal. Estos criterios se fundamentan no solamente en la teorización del Consejo de Europa, sino también en el enfoque de ‘cambio de agenda’ de Jahan (1995) y, en parte, en el enfoque de desplazamiento y empoderamiento de Verloo (2005b).

³ Este criterio ha sido desarrollado en Lombardo y Meier, 2006.

Entre las reflexiones más citadas en el debate sobre teoría del *mainstreaming*, está la de Rounaq Jahan (1995), que diferencia un enfoque más ‘integracionista’ al *mainstreaming*, que pretende abordar los asuntos de género dentro del paradigma político existente y sin grandes cambios en la estructura institucional, de un enfoque de ‘cambio de agenda’ (*agenda-setting*), que implica la transformación y la redirección de la misma agenda política para incorporar la perspectiva de las mujeres en el proceso político. Mieke Verloo (2005b) parte del enfoque de *mainstreaming* del ‘desplazamiento’ de Squires (2005). Este modelo pretende superar el dilema feminista entre igualdad y diferencia, trascender las dicotomías de género y abrazar una política de la diversidad, con el fin de de-construir los regímenes discursivos que crean las propias identidades de género. Verloo coincide con Squires en el carácter transformativo del modelo de *mainstreaming* de ‘desplazamiento’, pues este último es el que mejor puede adaptarse a las dinámicas del poder de género que requieren un cambio continuo en los objetivos y en las estrategias. Sin embargo, el enfoque de ‘desplazamiento’ promete más dinamismo y transformación en teoría, pero es difícil de llevar a la práctica política. Por ello, Verloo propone vincular el enfoque transformativo y dinámico del ‘desplazamiento’ con el empoderamiento de las mujeres, que requiere la organización de un espacio para la articulación de las posiciones feministas sobre des/igualdad de género y la promoción de la agenda política sobre igualdad de género.

Los enfoques teóricos que se adoptan no sirven solamente para la formulación de políticas transversales, sino que también afectan a la aplicación del *mainstreaming*, pues las diferentes interpretaciones que se dan del problema de la desigualdad de género y de las soluciones propuestas llevarán inevitablemente a una puesta en práctica muy diferente del principio del *mainstreaming* de género en los varios contextos y ámbitos políticos internacionales, nacionales y sub-nacionales (Verloo, 2005a)⁴. Entre las aplicaciones del *mainstreaming* con mayores consecuencias materiales para las vidas de las mujeres están las iniciativas de presupuesto sensible al género. En la siguiente sección se explora, por lo tanto, el concepto de *mainstreaming* de género en su vertiente relacionada con el presupuesto.

⁴ Las maneras diferentes de enmarcar el problema de la desigualdad de género y sus consecuencias para el *mainstreaming* de género son temas desarrollados por el Proyecto Europeo de investigación MAGEEQ. Para más información véase www.mageeq.net y www.proyectomageeq.org

2 *Mainstreaming* y presupuesto de género⁵

Si bien la fecha del lanzamiento oficial del ‘presupuesto de género’ puede hacerse coincidir con la conferencia mundial de las Naciones Unidas sobre las mujeres de Pekín en 1995, en la que los gobiernos se comprometieron a incorporar una perspectiva de género en todas las políticas públicas incluida la presupuestaria, algunos países fueron precursores de Pekín. El gobierno australiano introdujo ya en 1985 una revisión de género de su presupuesto, sobre todo en la vertiente relacionada con el gasto. En Sudáfrica desde el 1995 se han activado iniciativas de presupuesto sensible al género, y otros gobiernos tanto nacionales como regionales y locales, e instituciones internacionales van progresivamente desarrollando iniciativas de este tipo (Budlender et al., 2002; Elson, 2003; Villagómez, 2004).

El Presupuesto, según Budlender, Sharp y Allen (1998), es la principal herramienta a través de la cual el gobierno materializa sus objetivos económicos y de desarrollo, debido a que en él el gobierno planifica los gastos que va a realizar y los ingresos que le van a permitir llevarlos a cabo. Existe una relación muy estrecha entre *mainstreaming* y presupuesto sensible al género, puesto que el segundo es parte integrante del primero y ambos son complementarios en el intento de conseguir la igualdad de género (Sharp, 2002). Según escriben Budlender, Sharp y Allen (1998) el objetivo prioritario es la integración transversal de los asuntos de género en todas las políticas, planes y programas nacionales, y el presupuesto de género es parte de este proceso, puesto que permite analizar el impacto diferenciado que tienen los presupuestos de los gobiernos sobre mujeres y hombres, e introducir los cambios necesarios para responder a las necesidades de ambos colectivos. Todas las políticas que están o pueden estar reflejadas en términos de presupuesto pueden analizarse desde el punto de vista de género, puesto que tienen la capacidad de reducir o aumentar las desigualdades entre mujeres y hombres en la utilización y en el acceso a los recursos (Villagómez, 2004: 6). Los cinco criterios identificados para definir el *mainstreaming*,

⁵ Esta sección se ha basado especialmente en la documentación recogida en los siguientes sitios web: el International Development Research Centre de Canadá en colaboración con UNIFEM y el Commonwealth (<http://www.idrc.ca/gender-budgets/>), el Secretariado del Commonwealth (<http://www.thecommonwealth.org/gender>), la Biblioteca Presupuestos Públicos en Clave de Género de Emakunde (http://www.emakunde.es/actualidad/presupuestos/indice_.htm), y el UK Women’s Budget Group (<http://www.wbg.org.uk/>). Quiero expresar un agradecimiento a la labor de estas instituciones y organizaciones en la difusión de información sobre presupuestos sensibles al género.

por lo tanto, pueden servirnos también para definir el concepto de presupuesto de género.

La necesidad de adoptar un enfoque más global de género, descrita en el primer criterio del *mainstreaming*, que no trate los problemas de género como problemas ‘de mujeres’ y que tenga por objetivo la igualdad de resultados, está inscrita en la propia definición de presupuesto de género. Como afirma Diane Elson, el objetivo no es el de ‘producir un presupuesto separado para las mujeres, sino el de producir un presupuesto en el que el género haya sido incorporado en la agenda política principal. Esto significa que la formulación del presupuesto incorpora un análisis del gasto público y de los métodos para aumentar la renta pública desde una perspectiva de género, identificando las implicaciones y los efectos que tendría sobre las mujeres, las adolescentes y las niñas en comparación con los hombres, los adolescentes y los niños. La pregunta clave es: ¿qué impacto tiene esta medida fiscal sobre la igualdad de género? ¿Reduce la igualdad de género; la aumenta; o la deja tal como está?’ (Elson, 2003: 3). Elson explica que, en relación con el gasto público, la cuestión no es la de distribuir el 50% del gasto para las mujeres y el otro 50% para los hombres, sino que el gasto debería ‘satisfacer igualmente las necesidades y las prioridades de mujeres y hombres, y reducir las desigualdades de género’.

En lo que concierne a los impuestos, el punto no es dividir el 50% de los impuestos para las mujeres y el otro 50% para los hombres, sino no tener en el sistema de impuestos ‘normas que perpetúan la dependencia de las mujeres de los hombres; tanto mujeres como hombres deberían ser tratados como individuos en su propio derecho’ (Elson, 2003: 4). Como destaca Paloma de Villota (2003), si en el caso de la política de gasto público el impacto de género es más evidente, puesto que la canalización de los gastos hacia medidas de igualdad de oportunidades y acciones positivas resulta más visible, en el caso de la política tributaria es a primera vista más difícil detectar el impacto de género, puesto que las medidas fiscales no diferencian aparentemente entre los y las contribuyentes, y sin embargo producen discriminaciones indirectas. Un ejemplo de éstas, es, según de Villota (2003), la penalización que los regímenes fiscales no individualizados con carácter obligatorio realizan hacia las personas que conviven como parejas de hecho, las familias monoparentales, las uniones no heterosexuales, en comparación con el tratamiento fiscal de la familia tradicional con un/a único/a *perceptor/a* de renta.

Incorporar la perspectiva de género en la agenda política principal significa, como se ha destacado en el segundo criterio para definir el *mainstreaming* de género, que es necesario abordar los temas de género allí donde se establecen las prioridades en los objetivos y recursos en cada ámbito político. El presupuesto es una de las áreas fundamentales en las que es preciso abordar los temas de género para poder valorar, reconocer y tratar a mujeres y hombres con equidad, en lugar de adoptar un enfoque aparentemente neutral pero en realidad de sesgo androcéntrico, que acaba discriminando y explotando el trabajo de las mujeres (Carrasco, 1999; 2005). Se trata de re-elaborar las prioridades teniendo en cuenta las diferentes necesidades y contribuciones de las mujeres y de los hombres, así como de redistribuir los recursos públicos para atender a las necesidades de ambos, teniendo en cuenta la posición de desventaja en la que la sociedad patriarcal sitúa a las mujeres (Esim, 2000). Según las expertas, los presupuestos no sensibles al género no son en realidad neutrales sino ciegos con respecto al género, pues acaban excluyendo a la mayoría del trabajo productivo y reproductivo de las mujeres, así invisibilizando a la mitad de la población del mundo (Waring, 1988; Budlender, Sharp y Allen, 1998; Carrasco, 2005). La ‘economía reproductiva’, en la que trabajan mayoritariamente mujeres, no está comúnmente contabilizada en los sistemas nacionales de cuentas, ni está remunerada de ninguna manera, puesto que las políticas económicas se centran en la ‘economía productiva’ (Waring, 1988; Carrasco, 2005).

Un aspecto fundamental del análisis del presupuesto sensible al género es, por lo tanto, el reconocimiento del trabajo no remunerado de cuidado desempeñado mayoritariamente por las mujeres, a través de iniciativas como las ‘cuentas satélites’ del uso del tiempo y de los recursos en los hogares (Durán, 1999; 2000). A través del cómputo del tiempo dedicado a las labores domésticas y a los cuidados de la familia y de la comunidad, se pretende así calcular el valor de la aportación de las mujeres que actualmente no tiene precio (Durán, 1998; 1999; 2000; Ruyter van Steveninck y de Groot, 1998). Según algunas autoras, un análisis que tenga en cuenta las diferencias entre hombres y mujeres en el tiempo y los recursos destinados a la reproducción social puede traducirse en medidas dirigidas a reducir el denominado ‘impuesto de reproducción’ de las mujeres (Krug y Van Staveren, 2000) y a tomar decisiones políticas ‘que tengan en cuenta toda la población’ (Durán, 2004). Las sugerencias de la economía feminista para incorporar el género en el presupuesto van en la dirección del reconocimiento de la ‘interdependencia de los sectores productivo y reproductivo de la

economía' y de la priorización de objetivos de bienestar y desarrollo humano que en última instancia visibilicen a las mujeres en la macroeconomía (Bakker, 1999; Carrasco, 1999)

Dichas sugerencias están estrictamente relacionadas con el tercer criterio del *mainstreaming* de género sobre la igual participación política, económica y social de mujeres y hombres. Un presupuesto sensible al género pretende visibilizar la representación desigual de mujeres y hombres en la toma de decisiones, desequilibrada a favor de los hombres, y su participación desigual en el trabajo productivo y en el trabajo doméstico, de cuidado, y comunitario, con una predominancia de hombres en el primero y de mujeres en los segundos. Una planificación de los gastos e ingresos que tenga en cuenta el diagnóstico diferenciado de la participación femenina y masculina tendría por lo menos dos objetivos. Uno, práctico, de aumento tanto del número de mujeres en la toma de decisiones e instituciones representativas, como de las tasas de empleo femenino y de incorporación de los hombres en el trabajo de reproducción social, junto con una reducción de la representación de los mismos en los ámbitos de toma de decisiones. Otro, estratégico, de transformación de la norma androcéntrica que subyace a la asignación política de criterios, prioridades, y valores, remplazando la centralidad del dinero establecida por la economía de mercado con la de la calidad de vida que está alimentada por la economía del cuidado de las personas y del respeto del medioambiente (Waring, 1988; Carrasco, 2005).

La reconstrucción de las instituciones androcéntricas pasa, según Fraser (1994), por tratar a los seres humanos que cuidan y dan a luz no como la excepción sino más bien como la norma. Para de-construir la oposición de género entre 'ganadores del pan' y 'cuidadoras' sería necesario 'incitar a los hombres a volverse más como lo que la mayoría de las mujeres son actualmente, es decir personas que se dedican principalmente al trabajo de cuidado' (Fraser 1994: 611). En cuanto al cambio de la dominación masculina en la política, ésta también pasaría por una reorientación de los recursos destinados a las instituciones políticas, como los partidos, a condición de que éstas se comprometan a luchar el sexismo institucional en todas sus formas, es decir no apoyando 'determinados tipos de comportamiento masculino' relacionados con la agresividad, la rudeza, y el estilo antagonista, contrastando 'una visión del mundo que implícitamente acepta la división sexual del trabajo', y favoreciendo 'las demandas de las mujeres de poder político y responsabilidad' (Lovenduski, 2005: 58).

El presupuesto de género, así como la estrategia más amplia del *mainstreaming*, requiere también unos cambios en el proceso institucional, en los mecanismos y en los/as actores/as (cuarto criterio del MG). Introducir la perspectiva de género en el proceso institucional presupuestario tiene, entre otras, la dificultad técnica de que las diferentes fases del ciclo del presupuesto están normalmente vinculadas por compromisos previos con actividades existentes que son difíciles de cambiar, y la dificultad política de que el proceso depende de la voluntad y los acuerdos de gobernantes/as y legisladores/as (Villagómez, 2004). Para contrastar ambos obstáculos, se requiere la toma de conciencia de la necesidad de introducir una perspectiva de género por parte de todos/as los/as actores/as involucrados/as en el proceso presupuestario, tanto del personal político como técnico. Evidentemente es más fácil que se institucionalicen prácticas de presupuesto de género allí donde los/as gobernantes y los/as técnicos/as están más comprometidos/as con la introducción de una perspectiva de género en todas las áreas políticas y lo apliquen de una manera más sistemática en el proceso político.

Se han desarrollado una gran variedad de herramientas para analizar el presupuesto desde una perspectiva de género. Las expertas insisten en la importancia que tiene para el análisis de presupuesto de género una información completa sobre la situación de las mujeres y los hombres y sus respectivas relaciones a través de la recogida de *datos estadísticos desagregados por sexo* en todas las áreas políticas. El Secretariado del Commonwealth (1998), gracias al trabajo de Diane Elson (1996; 1997; 1999a; 1999b), Debbie Budlender y Ronda Sharp (1998), ha elaborado seis herramientas que pueden resultar útiles en las iniciativas de análisis del presupuesto sensible al género y que son frecuentemente citadas por la literatura. La discusión detallada de dichas herramientas se encuentra en el capítulo de Yolanda Jubeto. Villagómez (2004) precisa que estas herramientas no son siempre adecuadas para el análisis de los presupuestos a nivel sub-nacional y que incluso a nivel nacional los datos que se necesitan para ello no son tan fácilmente disponibles.

Las iniciativas de presupuesto de género implican también unos cambios en los/as actores/as que participan en la gestión del presupuesto. En este sentido, las sugerencias contenidas en las herramientas incluyen encuestas de opinión y audiencias públicas a la ciudadanía para analizar el impacto de los servicios públicos en las y los beneficiarias/os de los mismos y para abrir debates entre instituciones y ciudadanía sobre las prioridades del gasto público en relación con los colectivos beneficiarios

(Esim, 2000; Elson, 1999). Se han desarrollado, además, mecanismos más participativos para involucrar a la sociedad civil en el proceso de análisis, elaboración, puesta en práctica y evaluación de presupuestos sensibles al género. Las organizaciones de la sociedad civil y de expertas/os juegan un papel fundamental en las iniciativas de presupuesto de género, tanto para estimular y pedir responsabilidad a los gobiernos en cuanto a la gestión del gasto público en relación con el objetivo de la igualdad de género, como para hacer un seguimiento y conducir análisis independientes del presupuesto desde una perspectiva de género (Esim, 2000; Elson, 1999; Villagómez, 2004). Además, la participación de diferentes colectivos de mujeres en el presupuesto puede tener consecuencias importantes para el empoderamiento de las mismas.

Existen diferentes tipos de participación de la sociedad civil en el presupuesto de género y de colaboración entre instituciones y sociedad civil. Un ejemplo en Europa es el *Women's Budget Group* del Reino Unido (1989 <http://www.wbg.org.uk/>), formado por mujeres activistas sobre todo del mundo académico pero también de las ONGs y de los sindicatos, que ofrece consultas y *feed-back* al gobierno y ha cooperado con el Ministerio de Finanzas. Otro caso es el de Sudáfrica, donde un grupo de parlamentarias/os y ONGs crearon en 1995 el *Women's Budget Initiative*, que tiene la tarea de pedir a expertas académicas y ONGs unos análisis desde una perspectiva de género de diferentes sectores del presupuesto, que el parlamento se compromete a tener en cuenta para realizar los cambios más relevantes (Budlender et al., 2002). En otros casos han sido los organismos de igualdad de los gobiernos a promover iniciativas de presupuesto de género. En España, por ejemplo, se han impulsado actividades de presupuesto de género en el nivel autonómico en el País Vasco en 2001, donde, por iniciativa de Emakunde, se ha llevado a cabo una experiencia piloto de presupuesto con enfoque de género que ha consistido en una evaluación de impacto de género del gasto de programas específicos de algunos departamentos de gobierno (<http://www.emakunde.es>).

Según Krug y Van Staveren (2000), las auditorias de género del presupuesto más eficaces son las que establecen un sistema más descentralizado que permite un mayor nivel de participación directa, que a su vez garantiza una implementación más eficaz del principio de no discriminación. Las autoras ofrecen el ejemplo de Tanzania y Sudáfrica, que según ellas es preferible a los mecanismos institucionales más centralizados establecidos en el Reino Unido y en Australia. En cualquier caso, como sugiere la OECD (2002), una premisa fundamental de los presupuestos participativos es la

capacidad de involucrar a los tres actores clave del proceso, es decir gobiernos, sociedad civil y legisladores/as.

Existe la tendencia de representar tanto el *mainstreaming* como el presupuesto de género como procesos altamente técnicos que deben ser llevados a cabo por expertos/as en el sector que deben aplicar unas herramientas supuestamente neutrales para incorporar la perspectiva de género en la planificación del contenido de las áreas políticas y de los recursos destinados a éstas. Si bien es cierto que son necesarios determinados conocimientos especializados para llevar a cabo estos dos procesos, también hay que destacar que el establecimiento de prioridades y objetivos y la asignación de recursos públicos para cumplir con los objetivos establecidos son actividades esencialmente políticas, puesto que se trata de asignar y redistribuir valores. La tensión entre ‘tecnicización’ y ‘democratización’ está presente en los debates actuales tanto sobre *mainstreaming* (Walby, 2005) como sobre presupuesto de género (Mckay y Fitzgerald, 2002).

El enfoque más común para la implementación del *mainstreaming* de género ha sido hasta fecha el tecnocrático o ‘experto-burocrático’, que está basado en la cooperación entre políticas, burócratas y expertas de género. En este modelo, utilizado en los países europeos (Holanda en particular) y en Australia, Nueva Zelanda y Canadá, el *mainstreaming* se trata como un proceso técnico en el que personal de la política y de la administración se limita a aplicar unos procedimientos y herramientas supuestamente neutrales para incorporar una perspectiva de género en las políticas públicas (Barnett Donaghy, 2003; Consejo de Europa, 1998; Rees, 2004; Verloo, 2005b). Sin embargo, el modelo tecnocrático de *mainstreaming* es problemático para la democracia debido a que no recoge las opiniones y necesidades de las mujeres pertenecientes a la sociedad civil y al movimiento feminista. Además, dicho modelo no tiene en cuenta que el concepto de igualdad de género tiene múltiples significados y que por lo tanto el mismo *mainstreaming* de género es mucho más controvertido de lo que un enfoque procedural pretende reflejar (Verloo, 2005a; 2005b). Para recoger el significado más político y múltiple del *mainstreaming*, se ha desarrollado también un enfoque denominado ‘participativo-democrático’, como en el caso de Irlanda del Norte (2000), en el que grupos cívicos participan en la elaboración de las propuestas políticas que puedan afectarles a través de un proceso de consultas y audiciones (Barnett Donaghy, 2003; Beveridge et al., 2000).

En el caso del presupuesto con enfoque de género, las iniciativas para abrir el presupuesto de los gobiernos a la participación de organizaciones de la sociedad civil y del mundo académico deben enfrentarse con una idea tradicional del presupuesto concebido como una actividad meramente técnica diferenciada del mismo proceso político. Sin embargo, McKay y Fitzgerald (2002) consideran que la elaboración del presupuesto es en realidad un ‘ejercicio político’ en el que los/as políticos/as tienden a reflejar las preferencias y necesidades que, en su interpretación, expresa el electorado. Según las autoras, la incorporación de la perspectiva de género en el presupuesto implica una valoración de cómo debe distribuirse el gasto para conseguir determinados resultados políticos, revelando claramente la naturaleza política del proceso presupuestario. Además, dicho proceso cubre transversalmente todas las áreas políticas.

El reto para quienes abogan por un presupuesto sensible al género es, por lo tanto, el de re-orientar la agenda política en su conjunto para que esta última incorpore las experiencias, necesidades y preferencias tanto de las mujeres como de los hombres, teniendo en cuenta la diversidad y las desigualdades existentes, y priorizando el objetivo estratégico a largo plazo de conseguir una sociedad en la que se valoren por igual las contribuciones y habilidades de ambos sexos. Un paso importante en esta dirección está representado por uno de los instrumentos clave de la estrategia del *mainstreaming* de género, que es la evaluación de impacto de género de todas las políticas públicas, incluida la presupuestaria. La siguiente sección define por lo tanto el concepto de ‘evaluación de impacto de género’ y desarrolla unos criterios que pretenden contribuir a una reflexión acerca del presupuesto sensible al género y su posible aplicación a nivel local.

3. La evaluación de impacto de género del presupuesto

La evaluación de impacto de género es uno de los instrumentos, dentro de la estrategia del *mainstreaming* de género, que sirve para evaluar *ex-ante* el impacto sobre las relaciones de género de cualquier propuesta política y normativa, y para modificar las medidas propuestas en el caso en el que se detectaran unas consecuencias no deseadas para la igualdad de género. La idea es medir y modificar, si es necesario, los efectos que las políticas públicas puedan tener sobre la situación de las mujeres y de los hombres, sobre la relación entre ambos colectivos y sobre el conseguimiento del objetivo de la

igualdad entre mujeres y hombres. El fin es doble: primero, evitar que se propongan medidas políticas que, utilizando la norma del sujeto masculino, desfavorezcan a las mujeres o mantengan el orden de género existente⁶ (impacto negativo); segundo, aprobar medidas políticas que incidan en la realidad de todos los ámbitos que se pretenda regularizar, con el objetivo de conseguir la igualdad entre mujeres y hombres, eliminar las discriminaciones, y promover activamente la autonomía de las mujeres (impacto positivo).

El ámbito de aplicación de la evaluación de impacto de género incluye en principio todos los proyectos de ley en fase temprana de elaboración y todos los proyectos de reglamentos, programas y planes políticos, presupuestos, acciones puntuales concretas, y propuestas de investigación que deben ser aprobados por los Gobiernos y/o Parlamentos a todos los niveles. Es especialmente importante para los gobiernos locales que la evaluación de impacto de género no cubra solamente leyes y reglamentos, sino también todas las demás medidas, debido a que estos gobiernos no suelen producir normativa pero generan muchas acciones que tienen un impacto de género.

Otra de las razones por las que la evaluación de impacto de género es de considerarse un proceso político es que para ella es necesario establecer unos criterios de evaluación, normalmente elaborados por expertas en la problemática de género, en los que se manifiestan determinados juicios de valor sobre el ‘qué’ y el ‘cómo’ evaluar. En la selección de los criterios relevantes a tener en cuenta para evaluar el impacto de género, en este caso del presupuesto, mis referentes han sido la evaluación de impacto de género de Holanda (Consejo de Europa, 1999; Roggeband, 2003), la metodología desarrollada por el proyecto europeo de investigación MAGEEQ, y el modelo de *mainstreaming* ‘participativo-democrático’ de Irlanda del Norte que se basa en la consulta de representantes de los colectivos afectados por las propuestas políticas (Barnett-Donaghy, 2003). Los tres elementos clave de esta evaluación son el análisis de las estructuras en las que se origina y se mantiene la desigualdad de género y de los mecanismos que la reproducen, y la participación de representantes de las personas que

⁶ Por ‘orden de género’ se entiende el sistema socialmente compartido de normas, principios, costumbres y políticas que establecen la distribución de derechos, tareas y oportunidades de vida para ambos sexos. La división de roles entre las personas que se dedican al trabajo productivo retribuido y las que cumplen el trabajo reproductivo gratuito es parte de un complejo sistema social de precedencia y subordinación. Una de las normas fundamentales del orden de género es la decisión sobre quién debería ser el/la principal ‘ganador/a del pan’ y quien la/el principal cuidador/a del hogar y de los familiares (Ostner y Lewis 1995)

serán afectadas por las medidas propuestas, provenientes del movimiento feminista, de organizaciones de la sociedad civil y del mundo académico.

Con respecto a las estructuras y mecanismos de la desigualdad de género, el modelo holandés de evaluación de impacto de género, y el trabajo de Walby (1990) y de Connell (1987) han sido la base para la definición por parte del proyecto MAGEEQ de las tres estructuras clave en la desigualdad de género: la división del trabajo⁷, la organización de la intimidad⁸ y la organización de la ciudadanía⁹ (Verloo, 2005a). La evaluación de impacto de género de Holanda ha sido al origen de la definición de los dos mecanismos que reproducen las desigualdades, es decir la distribución y el acceso a los recursos y las normas de género existentes. En relación al primer mecanismo, un acceso limitado a los recursos, característico de las mujeres y de otros grupos discriminados, confiere una posición más débil y un menor acceso al poder y a la toma de decisiones. En relación al segundo, las normas de género definen lo que la sociedad entiende comúnmente como estereotipos masculinos y femeninos, y condicionan nuestra percepción y representación de la realidad y nuestras decisiones sobre qué conductas son permisibles o no.

⁷ La división del trabajo se describe como todas las normas, valores, instituciones, y organizaciones que conciernen el trabajo retribuido y no retribuido y la toma de decisiones sobre ellos. La actual organización del trabajo implica una jerarquía entre hombres y mujeres, entre trabajo y cuidado, entre trabajo remunerado y no remunerado, entre trabajos femeninos y masculinos. En esta estructura las mujeres ocupan una posición subordinada con respecto a los hombres no solamente porque trabajan en sectores que están peor remunerados, sino también porque realizan la mayor parte del trabajo no retribuido de cuidado doméstico y familiar, de las que son consideradas las principales responsables. La interrelación que existe en el sistema de género hace que el trabajo reproductivo no pagado y predominantemente realizado por las mujeres sea fundamental para mantener el sistema paralelo de trabajo productivo retribuido dominado por los hombres.

⁸ La organización de la intimidad se describe como las normas y valores, instituciones y organizaciones que regulan la sexualidad, la reproducción, la vida privada y las relaciones con los/as niños/as. En la actual organización de la intimidad se asume la heterosexualidad como norma de las relaciones entre individuos, es decir se asume que mujeres y hombres sean dos tipos muy distintos de personas que supuestamente dependen sexualmente los unos de los otros. En este contexto, la sexualidad femenina o bien es invisible o bien se entiende como derivada de la sexualidad masculina. La organización de la vida privada y de la relación con los/as niños/as se basa en una concepción de las identidades femenina y masculina en las que los papeles socialmente contruidos para ambos sexos se organizan de una manera que resulta discriminatoria para las mujeres. Esto es debido a que se les asigna a las mujeres la responsabilidad principal del trabajo de cuidado doméstico y familiar.

⁹ La organización de la ciudadanía se describe como las normas y valores, instituciones y organizaciones que regulan la ciudadanía. En la actual organización de la ciudadanía, existe una jerarquía entre hombres y mujeres en cuanto al disfrute de los principales derechos civiles, políticos y sociales. Esto se traduce en la falta de una 'ciudadanía plena' para las mujeres, debido a las limitaciones relativas a su participación activa y representación en las instituciones políticas, a la inseguridad y desprotección que representan las varias formas de violencia sexual en contra de las mujeres, o a las restricciones del papel público de las mujeres, tanto en el ámbito laboral como político, impuestas por la división del trabajo reproductivo femenino y productivo masculino.

Se han identificado aquí cinco criterios para una evaluación de impacto de género del presupuesto y de cualquier otro ámbito político (Lombardo, 2005b). El *primer criterio* requiere la realización de un diagnóstico de la situación actual de las relaciones de género en el ámbito político analizado, identificando qué estructuras y qué mecanismos están en juego. Esto implica cuestionarse sobre como están distribuidos los puestos, los recursos, los bienes y los servicios entre mujeres y hombres, y qué tipo de reglas formales e informales sobre feminidad y masculinidad existen en el ámbito observado. Roggeband (2003) da el ejemplo del ámbito de ‘urbanismo’ para explicar el tipo de preguntas que se pueden poner: ‘¿la infraestructura ayuda u obstaculiza la vida cotidiana de mujeres y de hombres? ¿Pueden ambos conciliar fácilmente el empleo con el cuidado de niños/as y familiares a cargo, y otras actividades? ¿El ambiente se ha construido de forma segura para que las mujeres puedan andar solas de noche por las calles?’. Para este tipo de diagnóstico se necesitan datos desagregados por sexo sobre la situación de mujeres y hombres en el ámbito en consideración, estudios sociales, y en particular de teoría de género, que ayuden a la formulación de las preguntas relevantes, y consultas de las personas a las que se dirige la medida presupuestaria para averiguar sus condiciones y necesidades.

El *segundo criterio* está en considerar y evaluar el impacto o efectos diferenciales que el proyecto presupuestario puede tener sobre mujeres y hombres, de modo que los posibles desequilibrios, que obstaculizan el conseguimiento de la igualdad de género, puedan remediarse antes de que se adopte la decisión. El análisis desde una perspectiva de género ayuda a ver si las necesidades de las mujeres y los hombres se tienen en cuenta igualmente y si han sido atendidos en la propuesta. Para ello se requiere la consulta de expertas/os de género y representantes de organizaciones feministas y de los colectivos afectados, cuyos informes sobre impacto potencial de la propuesta para mujeres y hombres es necesario adjuntar al proyecto.

Para decidir si el impacto y los efectos del proyecto de presupuesto serán positivos o negativos para la igualdad de género, quienes evalúan el presupuesto deberán preguntarse lo siguiente: ¿afectará a una de o a todas las estructuras de género de la organización del trabajo y/o de la intimidad y/o de la ciudadanía? ¿Es decir, el proyecto contribuirá a la eliminación de las jerarquías de género en la división del trabajo, y/o de la intimidad, y/o de la ciudadanía? (*tercer criterio*) Deberán, además, preguntarse: ¿El presupuesto afectará a los dos mecanismos que reproducen las desigualdades, es decir la distribución de y el acceso a los recursos y las normas de

género existentes? (*cuarto criterio*) Es decir, asegurará un acceso igual a los recursos para las mujeres y los hombres? Contribuirá a superar los estereotipos femeninos y masculinos? El *quinto criterio* para decidir si la propuesta de presupuesto tendrá efectos positivos o negativos para las relaciones de género consiste en evaluar si en su conjunto el proyecto promueve la igualdad de género (formal y de hecho) y/o promueve la autonomía de las mujeres (la capacidad para las mujeres de decidir sobre sus propias vidas).

Estos criterios pueden ser una referencia para las/os funcionarias/os que elaboran un determinado proyecto de presupuesto, para las personas que se consultan, es decir expertas/os de género y miembros de organizaciones feministas, pues los criterios constituirán unos baremos para valorar si la propuesta incluye la perspectiva de género, y para los organismos de igualdad competentes, para valorar si la propuesta de presupuesto incluye la perspectiva de género y por lo tanto puede o no aprobarse.

En el ámbito de la evaluación de impacto de género de las políticas públicas, existen una serie de referentes tanto normativos como prácticos a nivel comunitario y español. La Comisión Europea en 2004 hizo pública una ‘Guía para la evaluación del impacto en función del género’ en la que se destacan cuatro criterios relevantes: la participación o efecto de una propuesta sobre la representación política de mujeres y hombres y en general sobre colectivos femeninos y masculinos; la distribución de los recursos entre mujeres y hombres; las normas y valores que influyen sobre los roles de género tradicionales; y los derechos para contrastar la discriminación (Comisión Europea, 2004; León, 2005). En España han surgido una serie de normativas para regular la evaluación de impacto de género de las políticas y, en algunos casos, con referencias al presupuesto. A nivel nacional en 2003 se aprobó la Ley 30/2003, del 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno. En la ley se pide la elaboración de un informe de impacto de género que debe acompañar las propuestas de ley. A finales del 2005 el Instituto de la Mujer ha publicado una Guía práctica con unos criterios para la elaboración de informes de impacto de género elaborada por la Fundación Mujeres (Instituto de la Mujer, 2005).

En el nivel autonómico es preciso señalar la Ley Catalana 4/2001, de 9 de abril, en la que se requiere la elaboración de un informe interdepartamental de impacto de género de las medidas establecidas en la disposición normativa. Un informe de impacto de género se requiere también en la Ley 1/2002 del 28 de febrero Gobierno y

Administración de Extremadura y en la Ley 7/2004 de 16 de julio gallega para la igualdad de mujeres y hombres. La Ley Andaluza 18/2003 de 29 de diciembre, además del informe de impacto de género para proyectos de leyes y reglamentos, introduce un control del impacto de género en el proceso a través de la formación de una Comisión dependiente de la Consejería de Economía y Hacienda con participación del Instituto Andaluz de la Mujer que emitirá el informe de evaluación sobre los proyectos. ‘Dicha Comisión’ –dice la Ley Andaluza- ‘impulsará y fomentará la preparación de anteproyectos con perspectiva de género en las diversas Conserjerías y la realización de auditorias de género en las Conserjerías, empresas y organismos de la Junta de Andalucía’.

La última normativa aprobada sobre el tema es la Ley 4/2005 de 18 de febrero de 2005 para la Igualdad de Mujeres y Hombres del País Vasco, que pide la evaluación del impacto de cualquier norma o acto administrativo en la situación de mujeres y de hombres como colectivo, y compromete al Gobierno Vasco, a propuesta de Emakunde, a elaborar unas normas o directrices para las pautas a seguir en la evaluación de impacto de género. En relación con el presupuesto, la Ley Vasca impone a todas las administraciones públicas el deber de especificar anualmente en sus respectivos presupuestos los recursos económicos necesarios para el ejercicio de las funciones y la ejecución de medidas previstas en la Ley.

El elemento común de todas estas leyes es la necesidad de elaborar un informe de impacto de género que acompañe los anteproyectos de ley. Pero en ninguna de las leyes de evaluación de impacto de género el informe tiene carácter vinculante. Sin embargo, esto garantizaría que la evaluación de impacto de género no se quedara en una mera formalidad sin tener el efecto transformador deseado. Falta también una referencia a la participación de la sociedad civil y el movimiento feminista en el proceso de evaluación, que podría garantizar una mejor recogida de las necesidades y perspectivas de las mujeres. Por lo que concierne a las experiencias de evaluación de impacto relacionada con el presupuesto, éstas quedan todavía muy limitadas en el ámbito español, con algunas excepciones.

Los criterios de aplicación del *mainstreaming* de género que se han descrito en la primera sección subrayan otros aspectos clave que pueden servir también para procesos de evaluación de impacto, como por ejemplo la necesidad de que el personal administrativo y político esté formado en teoría de género y aplicación del *mainstreaming*, o que haya una composición paritaria del personal de la administración

pública. Otro aspecto esencial para una evaluación de impacto eficaz es la recogida de datos estadísticos oficiales desagregados por sexo acerca de la situación de mujeres y hombres en todas las áreas políticas. Estos datos nos permiten averiguar cuál es la distribución entre mujeres y hombres de recursos (como el dinero, el tiempo, el espacio, el poder político, económico e ideológico, la información, la educación, el empleo y el trabajo, las nuevas tecnologías, los servicios sociales y sanitarios, la vivienda, el transporte, etc.) y normas (qué tipo de reglas formales e informales sobre feminidad y masculinidad existen) en todos los ámbitos de la realidad social, política, económica y cultural. Sin embargo, genera cierta preocupación el hecho de que todavía no todos los datos de las estadísticas oficiales estén desagregados por sexo, ni esté comprobado que los criterios para recoger estos datos hayan sido establecidos por organismos competentes en igualdad de género y en cooperación con expertas/os de género y organizaciones feministas (Villagómez, 2004).

Conclusiones

El presupuesto sensible al género y la evaluación de impacto son parte de un mismo proceso que pretende abordar el problema de la desigualdad de género desde una perspectiva más global, a través de la incorporación del género en la corriente política principal. El concepto de *mainstreaming* de género resume la idea común a los otros dos procesos de que las políticas públicas se formulen desde una perspectiva de género, tanto a través de la planificación desde dicha perspectiva de los recursos y los ingresos necesarios para la puesta en práctica de las medidas, como de la evaluación del impacto diferencial de las políticas en mujeres y hombres antes de que se tomen las decisiones. *Mainstreaming*, presupuesto y evaluación de impacto se sitúan en una misma posición de crítica de la falsa neutralidad de género de las políticas públicas y de adopción de una óptica de igualdad de género en la formulación, puesta en práctica y evaluación de políticas y presupuestos.

En cualquiera de los tres ámbitos es importante aclarar los criterios de los que se parte para definir los conceptos, para llenar de contenido político procesos que a veces se presentan como procedimientos meramente técnicos, cuando en realidad expresan juicios de valor y se fundamentan en interpretaciones diferentes del problema. En este sentido, para cada proceso se ha destacado la importancia de la participación del movimiento feminista y de organizaciones de la sociedad civil, para que las personas

interesadas no queden excluidas de la posibilidad de enmarcar el problema de la desigualdad de género en base a sus experiencias, percepciones y necesidades.

El presupuesto sensible al género y la evaluación de su impacto de género son partes integrantes y necesarias del *mainstreaming*. Puede decirse que estos procesos mejoran la estrategia del *mainstreaming* de género de las políticas públicas por lo menos por tres razones. En primer lugar, debido a que el presupuesto está a la base de la asignación de recursos, de la recaudación de impuestos, y del establecimiento de prioridades para todas las áreas políticas, si el presupuesto sensible al género consigue introducir una perspectiva de género en todas las políticas públicas se cumpliría el objetivo de la transversalidad. En segundo lugar, el presupuesto de género y su evaluación de impacto pretenden modificar la norma androcéntrica que regula la asignación de valores sobre las contribuciones de mujeres y hombres (poniendo al centro la economía reproductiva sobre la productiva) y la distribución de recursos consecuente con dicha norma (para tener en cuenta y satisfacer las necesidades de ambos sexos), intentando así transformar la corriente política principal. Y en tercer lugar, la puesta en marcha de experiencias de presupuestos sensibles al género es estratégicamente relevante, porque si se consigue introducir la perspectiva de género en un ámbito tan difícil y reacio al género como el del presupuesto, esto podría abrir las puertas para incorporar dicho enfoque en las otras políticas públicas.

Sin embargo, las iniciativas aisladas de presupuesto y evaluación de impacto de género deben considerarse medidas necesarias pero no suficientes para poner en práctica la estrategia del *mainstreaming* de una manera más integrada en el sistema político. Es decir, no por incorporar ocasionalmente una perspectiva de género en algunas áreas, por importantes que sean como en el caso del presupuesto, o por llevar a cabo evaluaciones de impacto de género en las que el informe de impacto o bien no está redactado en base a criterios preestablecidos o bien no es vinculante, pueda hablarse de *mainstreaming* de género en las políticas públicas. Para ello se necesitan pruebas de que el género está incorporado de manera sistemática en el proceso político a través, por ejemplo, de la asunción de un compromiso político para conseguir la igualdad en los niveles más altos del gobierno, o de la puesta en marcha de actividades de formación en género para toda la ciudadanía y el personal político y administrativo, o de la reorientación de la agenda política para dar mayor prioridad al cuidado de las personas. Para ser transformativo el *mainstreaming* debe necesariamente adoptar un enfoque global al problema de la desigualdad de género que sea capaz de permear

sistemáticamente todas las áreas de la política y de la sociedad, desafiando las prioridades tradicionalmente establecidas. Las implicaciones más ambiciosas de un presupuesto sensible al género para cambiar el orden de las prioridades a favor de la calidad de vida, así como propone Carrasco (2005), son las principales aliadas de un *mainstreaming* que quiera llamarse transformativo.

Bibliografía

Bakker, Isabella: 'Dotar de género a la reforma de la política macroeconómica en la era de la reestructuración y el ajuste global', en Cristina Carrasco (ed.), *Mujeres y Economía*, Barcelona, Icaria & Antrazyt, 1999, pp. 254-279.

Barnett Donaghy, Tanya: 'Mainstreaming: Northern Ireland Participative-democratic Approach', Ponencia presentada en el Centre for the Advancement of Women in politics, School of Politics, Queen's University Belfast, Febrero 2003.
<http://www.qub.ac.uk/cawp/research/mainstreaming.PDF>

Beveridge, Fiona, Sue Nott y Kylie Stephen: 'Mainstreaming and Engendering of Policy-making: a Means to an End?', *Journal of European Public Policy, Special Issue: Women, Power and Public Policy in Europe*, Guest ed. Sonia Mazey, 7, 3, 2000, pp. 385-405.

Budlender et al.: *Gender Budgets make cents. Understanding Gender Responsive Budgets*, Secretariado del Commonwealth, Londres, Enero 2002.

Budlender, Debbie, Rhonda Sharp y Kerry Allen: *How to do a gender-sensitive budget analysis: Contemporary research and practice*, Londres, Australian Agency for International Development y Commonwealth Secretariat, 1998.

Bustelo, Maria: *La evaluación de las políticas de género en España*, Madrid, Catarata, 2004.

Carrasco, Cristina: 'Los presupuestos públicos con perspectiva de género', en Maria de la Fuente Vásquez, *Repensar les polítiques de gènere des de l'àmbit local*. Barcelona, ICPS, 2005, pp. 191-215.

Carrasco, Cristina: 'Introducción: hacia una economía feminista', en Cristina Carrasco (ed.), *Mujeres y Economía*, Barcelona, Icaria & Antrazyt, 1999, pp.11-55.

Comisión Europea: 'Guía para la evaluación del impacto en función del género',
http://europa.eu.int/comm/employment_social/gender_equality/docs/gender/gender_es.pdf

Consejo de Europa: *Mainstreaming de género. Marco conceptual, metodología y presentación de "buenas prácticas". Informe final de las actividades del Grupo de especialistas en mainstreaming (EG-S-MS)*, (versión español e inglés), Instituto de la Mujer, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Serie documentos, número 28, Madrid, 1999.

Degraef, Veronique: 'Is gender budgeting an inclusive part of gender mainstreaming strategies in EU policies?', ponencia presentada en el congreso 'Gender Budgets, Financial Markets, and Financing for Development', Heinrich Böll Stiftung, Berlin, Febrero 2002

CSIC en los medios: 'El CSIC elabora la primera 'cuenta satélite' sobre trabajo no remunerado en Madrid', declaraciones de María-Angeles Durán, Madrid, 8 octubre 2004.

Connell, Robert: *Gender and power*, Stanford, Stanford University Press, 1987.

Durán María-Angeles: 'Uso del tiempo y trabajo no remunerado', en *Revista de Ciencias Sociales*, 18, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, 2000, pp. 56-70.

Durán María-Angeles: 'The International Comparison of Gross Domestic Products: A time and gender approach', en O. Hufton y Y. Kravaritou, (eds.), "*Gender and the Use of Time*", European University Institute, Centre for Advanced Studies, The Hague, Florencia y Kluwer Law International, 1999, pp. 75-108.

Durán María-Angeles: 'El trabajo invisible en las cuentas de la nación', en Paloma de Villota (ed.), *Las mujeres y la ciudadanía en el umbral del siglo XXI*, Madrid, Estudios Complutenses, 1998, pp. 99-132.

Elson, Diane: 'Gender mainstreaming and gender budgeting', ponencia presentada en el congreso 'Gender equality and Europe's future', Bruselas, Comisión Europea, 4 Marzo 2003.

Elson, Diane: *Gender Budget Initiative*, Londres, Secretariado de la Commonwealth, 1999a.

Elson, Diane: 'A Tool for Implementing the Platform for Action: Gender-Sensitive Budget Analysis', en *An Information Kit towards the Five Year Review of the Implementation of the Beijing Platform for Action*, UNIFEM, Women's Economic Empowerment in Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States, 1999b.

Elson, Diane: 'Integrating Gender Issues into National Budgetary Policies and Procedures within the Context of Economic Reform: Some Policy Options', ponencia para el Fifth Meeting of Commonwealth Ministres Responsible for Women's Affairs, Port of Spain, Trinidad y Tobago, Secretariado del Commonwealth, Noviembre 1996.

Elson, Diane: 'Gender-neutral, Gender-blind, or Gender-sensitive Budget?: Changing the Conceptual Framework to Include Women's Empowerment and the Economy of Care', Londres, Secretariado del Commonwealth, 1997.

Esim, Simel: *Iniciativas de Presupuestos para América Latina y el Caribe con Enfoque de Género: Una Herramienta para Mejorar la Fiscalidad y Lograr la Implementación Efectiva de Políticas*, Nueva York UNIFEM, 2000.

Fraser, Nancy: 'After the family wage: gender equity and the welfare state', *Political Theory*, 22, 1994, pp. 591-618.

Jahan, Rounaq: *The Elusive Agenda: Mainstreaming Women in Development*, Londres, Zed Books, 1995.

Krug, Barbara e Irene Van Staveren: Gender Audit: Whim or Voice?, *Public Finance and Management*, 2(2), 2002, pp. 190-217.

Instituto de la Mujer: *Informes de impacto de género. Guía de aplicación práctica para la elaboración de informes de impacto de género de las disposiciones normativas que elabore el gobierno de acuerdo a la Ley 30/2003*, Madrid, Instituto de la Mujer, 2005.

León, Margarita: 'La evaluación del impacto de género en las políticas públicas', *Repensar les polítiques de gènere des de l'àmbit local*. Barcelona, ICPS, 2005, pp. 133-147.

Lycklama à Nijeholt, G. et al. (eds): *Women's movements and public policy in Europe, Latin America and the Caribbean*, New York, Garland, 1998.

Lombardo, Emanuela: 'Integrating or Setting the Agenda? Gender Mainstreaming in the European Constitution-making Process', *Social Politics* 12(3) Fall 2005a, pp. 412-432.

Lombardo, Emanuela: 'Estudio sobre el diseño del contenido de una ley de impacto de género para el Instituto Aragonés de la Mujer', Zaragoza, IAM, Marzo 2005b.

Lombardo, Emanuela: 'El *mainstreaming* de género: la aplicación transversal de la igualdad entre mujeres y hombres', ponencia presentada en el 'Seminario sobre la aplicación del principio de Igualdad de Oportunidades y la iniciativa comunitaria EQUAL', Zaragoza, Instituto Aragonés de la Mujer, 18 diciembre 2003a.

Lombardo, Emanuela: 'El *mainstreaming*. La aplicación de la transversalidad en la Unión Europea', *Aequalitas. Revista Jurídica de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres*, 13, Julio-diciembre 2003b.

Lombardo, Emanuela y Petra Meier: 'Gender Mainstreaming in the EU: Incorporating a Feminist Reading?', *The European Journal of Women's Studies*, 13/2 2006.

Lovenduski, Joni: *Feminizing Politics*, Cambridge, Polity, 2005

McKay, Ailsa y Rona Fitzgerald: 'Presupuestos sensibles al género en la Comunidad Autónoma del País Vasco', Emakunde, Octubre 2002.

OECD: 'Strengthening Participation in Public Expenditure Management: Policy Recommendations for Key Stakeholders', Jeremy Heinmans, OECD Development Centre, Policy brief 22, 2002.

Ostner, Llona y Jane Lewis: 'Gender and the Evolution of European Social Policies', en Stephan Leibfried y Paul Pierson (eds.), *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration*, Washington D.C., The Brookings Institution, 1995.

Rees, Teresa: 'Reflections on the uneven development of gender mainstreaming', ponencia presentada al 'ESRC Gender Mainstreaming Seminar', Leeds, May 2004.

Rees, Teresa: 'Gender Mainstreaming: Misappropriated and Misunderstood?', Ponencia presentada en el Department of Sociology University of Sweden, 21 Febrero 2002.

Ruyter van Steveninck, M.A. de y A.W. de Groot: *Gender and Economic Development, the work of Diane Elson*, Summary and Comments, Final report, Róterdam, DGSi and NEI, 1998.

Roggeband, Conny: 'Gender equality and gender mainstreaming techniques: SMART and Gender Impact Assessment', Unidad de Igualdad de Género de Andalucía, International Seminar, 8-9 Octubre 2003.

Sharp, Ronda: 'Moving Forward: Multiple Strategies and Guiding Goals', en *Gender Budget Initiatives: Strategies, Concepts, and Experiences*, Nueva Cork, UNIFEM 2002.

Squires, Judith (2005) 'Is Mainstreaming Transformative? Theorising Mainstreaming in the Context of Diversity and Deliberation'. *Social Politics* 12(3) Fall: 366-388

Verloo, Mieke: 'Mainstreaming gender equality in Europe. A critical frame analysis', *The Greek Review of Social Research*, 117 B', 2005a, pp. 11-32.

Verloo, Mieke: 'Reflections on the concept and practice of the Council of Europe approach to gender mainstreaming', *Social Politics*, 12(3) Fall 2005b, pp. 344-365.

Villagómez, Elisabeth: 'Gender Responsive Budgets: issues, good practices and policy options', ponencia presentada al congreso 'Regional Symposium on Mainstreaming Gender into Economic Policies', Geneva, NNUU Comisión Económica para Europa, 28-30 Enero 2004.

Villota de, Paloma (ed.): *Economía y género*, UNIFEM, Barcelona, Icaria, 2003.

Walby, Sylvia: 'Gender mainstreaming: Productive tensions in theory and practice'. *Social Politics*, 12(3) Fall 2005, pp. 321-343.

Walby, Sylvia: *Theorizing Patriarchy*, Oxford, Blackwell, 1990.

Waring, Marilyn: *If Women Counted*, Nueva York, Harper and Row, 1988.

Woodward, Alison: 'Building velvet triangles: gender and informal governance', en T. Christiansen y S. Piattoni (eds), *Informal governance in the European Union*, Cheltenham, Edward Elgar, 2004.