

POLÍTICAS PÚBLICAS, INDICADORES Y PRESUPUESTOS SENSIBLES AL GÉNERO. ESTADO DE LA CUESTIÓN EN LATINOAMÉRICA Y LAS ISLAS CANARIAS

GENDER-SENSITIVE PUBLIC POLICIES, INDICATORS AND BUDGETS. STATE OF PLAY IN LATIN AMERICA AND THE CANARY ISLANDS

Carmen Ascanio Sánchez

RESUMEN

Desde el marco económico tradicional pareciera asumirse que el comportamiento individual es racional, interesado y dirigido por el mercado y que, por tanto, las individualidades no tuviesen clase, género, edad, etnia..., planteándose como entidades ahistóricas y aculturales. Algo similar se reproduce en el interior de las administraciones públicas, donde se extiende la percepción de la neutralidad de la política pública basada en el supuesto carácter universalista y, por ende, colectivo del impacto de las medidas políticas. Esto sucede, por ejemplo, con la implantación de los presupuestos públicos que llevan interiorizados lo que se ha denominado ceguera del género, al plantear la realidad y necesidades de las personas como si fuese algo *aparentemente neutral*. En las islas Canarias apenas se cuenta con experiencias de este tipo por lo que en esta comunicación se

ABSTRACT

From a conventional economic standpoint, it is generally considered that individual behavior is guided by reason, selfinterest and market forces, and individuals as such are deemed to have no class, gender, age, ethnicity, etc., but rather are ahistorical and acultural entities. A similar phenomenon can be seen in public administrations, where the view holds that public policy must be neutral, since the impact of public measures is supposedly universal by nature and can therefore only be collective. This is reflected, for example, in the implementation of public budgets, which suffer inherently from what has been called gender blindness, in their consideration of the realities and needs of individuals as if they were *apparently neutral*. In the Canary Islands, there has hardly been any experience at all in this area. The intention of this paper therefore is to examine the state of play in the area, while at the same time introducing the

Carmen Ascanio Sánchez: *Profesora e investigadora, Universidad de La Laguna, Avenida Trinidad s/n, La Laguna. Tenerife, Islas Canarias, 922319015, cascanio@ull.es.*

planteara tanto un estado de la cuestión, como un avance de un proyecto realizado para el Gobierno de Canarias y cuyo principal objetivo ha sido la elaboración y puesta en marcha de indicadores presupuestarios sensibles al género.

Canary Island Government's project for drafting and implementing gendersensitive budget indicators.

PALABRAS CLAVE: políticas públicas, impacto de género, indicadores / presupuestos de género.

KEYWORDS: public policies, gender impact, gender budgeting/indicators.

Desde el marco económico tradicional pareciera asumirse que el comportamiento individual es racional, interesado y dirigido por el mercado y que, por tanto, las individualidades no tuviesen clase, género, edad, etnia..., planteándose como entidades ahistóricas y aculturales. Algo similar se reproduce en el interior de las administraciones públicas, donde se extiende la percepción de la neutralidad de la política pública basada en el supuesto carácter universalista y, por ende, colectivo del impacto de las medidas políticas. Esto sucede, por ejemplo, con la implantación de los presupuestos públicos que llevan interiorizados lo que se ha denominado ceguera del género, al plantear la realidad y necesidades de las personas como si fuese algo *aparentemente neutral*.

Desde hace algo más de dos décadas se han venido desarrollando investigaciones sobre impacto y presupuestos con enfoque de género, contándose en la actualidad con una importante producción teórica y empírica. En este sentido, si bien las iniciativas comenzaron con experiencias en Australia, Reino Unido y Canadá, se han extendido con rapidez a diversos contextos, donde se vienen impulsando interesantes experiencias, algunas institucionales y otras desde la sociedad civil.

En este artículo se plantean conceptos y enfoques claves para comprender la trayectoria reciente de esta línea de investigación, así como la experiencia Latinoamericana, de especial interés desde el punto de vista de las iniciativas ciudadanas y su relación con procesos democráticos y participativos en el continente. En las islas Canarias apenas contamos con experiencias de este tipo, por lo que se ofrecerá una visión general y el avance de un proyecto realizado para el Gobierno de Canarias¹, cuyo principal objetivo ha sido la elaboración y puesta en marcha de indicadores presupuestarios sensibles al género.

TEORÍA, ENFOQUES Y TÉCNICAS: EL ESTADO DE LA CUESTIÓN

Ninguna política pública es neutra y, posiblemente, cuanto más pretenda serlo en su discurso menos lo será en un contexto social compuesto, básicamente, por estructuras de diferencias (Bourdieu, 1997). Una de ellas está basada en el género. En teoría, la igualdad entre mujeres y hombres es un derecho fundamental en nuestras sociedades democráticas modernas, plasmado en los tratados internacionales, en las normativas comunitarias, en la Constitución española y en reglamentos internos. También la Comunidad Autónoma de Canarias se ha comprometido con esta lucha, incluyendo la igualdad en el Estatuto de Autonomía, y desarrollándola tanto a través de la creación del Instituto Canario de la Mujer (ICM), actualmente Instituto Canario de Igualdad (ICI), como desde otras normativas sectoriales que incluyen el compromiso por la consecución de la igualdad. Estos objetivos están claramente enmarcados en las políticas de organismos internacionales y nacionales. Así, el IV Objetivo del Milenio (ODM) de Naciones Unidas señala la importancia del diseño y la puesta en marcha de políticas públicas y estrategias dirigidas a alcanzar la igualdad entre hombres y mujeres. De igual forma en el ámbito de la Unión Europea las políticas públicas del último decenio conllevan la estructuración de políticas regionales en todos los sectores de actividad, para la incorporación e implementación de medidas activas que hagan realidad este principio de equidad y de igualdad de oportunidades.

Sin embargo, la realidad muestra mayor complejidad y ambivalencia como se demuestra tanto en evaluaciones de las políticas públicas como en la práctica de lo social. Una simple mirada sobre las condiciones sociales de hombres y mujeres, a nivel global pero también parcial de territorios específicos, visibilizan las diferencias en múltiples ámbitos como la educación, el trabajo-empleo, la participación, salud, etc. Para el tema que aquí se aborda, resulta imprescindible ubicarse en el marco de un modelo económico comprensivo, planteando la pretendida neutralidad tanto de enfoques teóricos como de políticas públicas. Efectivamente, la ciencia económica se ha ido desarrollando bajo supuestos de coherencia lógica, de modelos de elección individual y libre, de la naturaleza de fenómenos externos y con unos actores predominantemente masculinos (Feber y Nelson, 2004). Desde mediados de los años setenta del siglo XX, las principales corrientes económicas —claramente influenciadas por la entrada de mujeres en el ámbito del conocimiento académico— comenzaron a interesarse por temas como la familia, producción/reproducción, la incorporación de la mujer al mercado de trabajo y otros. No en vano, las nociones clásicas de cómo funcionan las economías se sostienen bajo varios supuestos, entre los que destacan: primero, en un concepto del trabajo restringido;

segundo, en una noción de eficacia económica basada en el Producto Nacional Bruto (PNB) y el Sistema de Cuentas Nacional (SCN) y, en tercer lugar y casi como consecuencia, en un enfoque cuantitativo, presente en las propias técnicas estadísticas que sólo responden a la actividad mercantil de las personas. Para comprender lo anterior, hay que tener en cuenta que los modelos económicos clásicos han sido elaborados como abstracciones de la producción y la distribución mercantil capitalista. Por tanto, han representado casi de modo exclusivo a la economía de mercado como si esta fuese reflejo de toda la realidad económica. Desde este punto de vista, una economía nacional sería un flujo circular de trabajo, bienes, servicios y dinero que funcionan con el objetivo de producir y distribuir mercancías que se comercializan, sean como bienes o como servicios. El Sistema de Cuentas Nacional (SCN), establecido en 1953 por la ONU, plasma este modelo de funcionamiento de la economía de mercado en la que, supuestamente, todos los individuos reciben una remuneración económica por el trabajo que realizan.

Deconstruir estos supuestos ha sido una de las principales labores del enfoque económico feminista, apuntando a como las nociones convencionales de cómo operan las economías son limitadas y dejan fuera gran parte del trabajo de las mujeres. En resumen, se plantea que todas las sociedades funcionan a partir de procesos de “producción” y “reproducción”, sea tanto de bienes y personas como de relaciones, y que todos están relacionados e interconectados (Greenstein, 2000). Por supuesto, un concepto clave es el de actividad, incluyendo en el mismo tanto a los distintos tipos de trabajo necesarios para el proceso de producción y reproducción social, como, también, a las percepciones y universo simbólico complejo asociados a los mismos: usos y percepciones del tiempo, su rigidez y/o flexibilidad, su simultaneidad en múltiples tareas, la creación de valor del trabajo, roles y estereotipos, etc. En este sentido, el trabajo se definiría como cualquier tipo de actividad básica para la reproducción propia o de la sociedad, o sea la provisión de servicios para uno mismo o para los demás, que requiere de tiempo y energía. Los principales tipos de trabajo serían: el remunerado/no remunerado y formal/informal. Los mismos se insertan en cuatro sectores básicos, cuya visibilidad histórica ha sido diferencial: el sector público, el privado, el doméstico y el que se denomina sector de ONG por parte de UNIFEM y que en este informe hemos denominado ONGs (UNIFEM, 2000, 2008). De hecho, la última versión del Sistema de Cuentas Nacional, acordada en 1993, recomienda la inclusión en el PNB de toda la producción de bienes, sea para venta o consumo pero sigue excluyendo la producción de servicios para uno mismo y para otros miembros de la familiar, al parecer por este tipo de problemas relacionados con las técnicas de recolección de datos.

En síntesis, las nociones clásicas de cómo funcionan las economías han ofrecido hasta hace pocos decenios unas directrices limitadas, más para políticas que promuevan la potenciación de las mujeres y los modos de combinar justicia de género y la justicia económica. Por supuesto, contemplar las economías de modo complejo, bajo un enfoque de género, implica todo un análisis de la construcción social y de las estrategias para el cambio (Artis y Pavalki, 2003). Ello incluye la redefinición de conceptos como “desarrollo humano” o la ampliación de otros, como el de “eficacia”, más allá de lo meramente económico (Sen, Amartya, 1999, 2003,2007). Como se verá en los siguientes capítulos, esto último resulta algo complejo cuando —en la actualidad— una de las principales características del proceso de globalización es la economía monetaria, los costos financieros y los flujos de capital real.

La investigación y producción respecto a presupuestos e indicadores de género es reciente, aunque ha tenido una rápida evolución. También ha sido, y viene siendo, intenso el debate al respecto, abarcando tanto los enfoques como los mismos instrumentos y técnicas a utilizar. La misma denominación 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 “auditorias de género” (gender audits). En la actualidad, el término más utilizado 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 estos. En castellano, a su vez, entre otras denominaciones similares, se suele utilizar el término “presupuestos con enfoque de género (PEG)” (Andía y Beltrán, 2003; Marín Bracho, 2006). El punto de partida ha sido la crítica a la consideración de los presupuestos como instrumentos neutros al género, al presentarse únicamente en términos de agregados financieros, sin existir una mención expresa ni a las mujeres ni a los hombres. De las experiencias desarrolladas al respecto, se pueden destacar las siguientes (Cagatay y et. al, 2000; GRBI, 2005):

Australia: comienza en la primera década de los 80 aunque se materializa en 1984. El Gobierno federal puso en marcha un análisis que implicó a cada organismo en el análisis del impacto de sus políticas sobre las relaciones de género. Primero a nivel federal y luego a nivel de estados que forman la federación.

Reino Unido y Canadá: en el Reino Unido comienza su andadura sobre 1989, con la constitución del Women’s Budget Group, una organización que se ha ido fortaleciendo con el tiempo y con la subida al poder del partido laborista en 1997 ejerce su mayor influencia. Han intentado analizar los

efectos de la economía reproductiva y de los cuidados sobre la división sexual del trabajo, del tiempo y de los recursos activos entre mujeres y hombres. En el caso de Canadá el organismo dinamizador de esta iniciativa ha sido la sociedad civil. Defienden una política pública favorable a la mayoría social, que preste mayor atención a la población más vulnerable.

Sudáfrica: sus inicios se sitúan en 1994, en un principio parte de la sociedad civil aunque posteriormente se lleva a cabo desde el gobierno en la etapa post-apartheid. Se ponen en marcha iniciativas que impulsan mejoras en las condiciones de vida de la población autóctona, en general, y de las mujeres en particular. Se da prioridad al análisis de la realidad cotidiana de las mujeres como indicador de las mejoras prioritarias a introducir, dadas las limitaciones presupuestarias.

América Latina y resto de África: en estas áreas se están impulsando algunas experiencias interesantes (Chile, México, Perú, Bolivia; Cabo Verde, Nigeria, etc.), algunas desde la sociedad civil y otras apoyadas por organismos internacionales como UNIFEM, PNUD y otras Organizaciones internacionales de desarrollo (Budlender, 2000; Cooper y Guzmán, 2003; Elson, 2002; Fernández, 2000; GTZ, 2005).

Commonwealth: se promueve un proyecto piloto en 1995. Esta organización considera el presupuesto como un lugar pragmático para introducir el enfoque de género en la política macroeconómica (Commonwealth Secretariat, 1990).

Países Nórdicos: sobre los presupuestos sensibles al género tienen una experiencia acumulada ya que llevan años impulsando políticas de acción positiva a favor de la igualdad entre mujeres y hombres y por su esfuerzo de generar asociaciones por medio de un trabajo coordinado en el Consejo nórdico.

Alemania, Austria, Italia y España: en Alemania y Austria las experiencias han sido dinamizadas especialmente por grupos de mujeres, existiendo experiencias tanto a nivel estatal como local.

En Italia, las experiencias a nivel local son las más desarrolladas y con métodos más innovadores. En Módena, por ejemplo, se está siguiendo la metodología de la calidad de vida (que hace hincapié en las capacidades) para clasificar los gastos que tienen un impacto diferenciado para mujeres y hombres. En España, la iniciativa de los PEG ha sido desarrollada en primer lugar por Emakunde (IM del Gobierno Vasco), por medio de una experiencia piloto llevada a cabo en seis departamentos del gobierno. Esta iniciativa se ha estancado, debido a las resistencias del departamento de Hacienda a la hora de extender la iniciativa. En Andalucía ha sido desarrollada a nivel de Comunidad Autónoma, donde se ha realizado una destacable labor estadística en materia de desagregación de sexo.

En cuanto a la trayectoria de los indicadores sensibles al género, tenemos que considerar que esta técnica no es más que un tipo de “medición” de la realidad y, por tanto, representa un enfoque, representación e interpretación desde la perspectiva del que lo mide. En primer lugar porque se elige lo que se quiere medir, segundo porque decide desde dónde lo hace y, tercero, porque selecciona el mismo instrumento de medida. Por eso, un sistema de elección y elaboración de indicadores sociales suelen estar orientados por elementos no siempre explícitos como la intencionalidad política y, por otro lado, el enfoque teórico de quien elabora el sistema. La necesidad de construir indicadores sensibles al género pretende visibilizar determinados ámbitos de la realidad social ocultos hasta ahora y que, en general, reflejaban lo masculino: el trabajo de mercado, la participación externa, la educación oficial, roles y estereotipos implícitos, etc. Este hecho dejaba ocultas las diferencias, las particularidades y los valores de gran parte de la población y, por tanto, aspectos de la identidad y diferencia entre lo masculino y lo femenino. La base para este enfoque y diseño de la herramienta debe ser, pues, el modelo económico alternativo y comprensivo expuesto anteriormente que es la base para identificar, elaborar y poner a prueba una serie de indicadores sensibles al género (Austen y et. al., 2003). La historia de este tipo de indicadores es reciente. En 1995 la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Pekín expone una nueva forma de trabajar hacia la igualdad de oportunidades y la plataforma para la acción de esta IV Conferencia dedica un objetivo estratégico a la necesidad de preparar y difundir datos e información destinados a la planificación y la evaluación desglosados por sexo y/o específicos de las realidades de las mujeres. Diversos organismos internacionales han sido los pioneros en su elaboración, siendo de consulta y referencia obligada los del Banco Mundial (BM), el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) o la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). De especial interés son estos últimos centrados en las mujeres de América Latina y el Caribe y en la Plataforma de Acción de Beijing (CEPAL, 1999 y 2006; ECLAC, 2002; ONU, 1995; Universidades Públicas de Andalucía, 2007).

Uniendo presupuestos e indicadores sensibles al género, una pregunta clave sería: ¿las necesidades y prioridades de hombres y mujeres están realmente incluidos, en condiciones de igualdad, en los presupuestos públicos, en los planes y programas en los que se desglosa y, por tanto, en la construcción de unos indicadores sensibles al género? Para ello resulta imprescindible realizar auditorías y evaluaciones de planes, programas y proyectos. Las iniciativas existentes no han seguido un modelo único y los resultados han dependido de los criterios adoptados en cada país. Siguiendo a Budlender, Sharp y Allen (1998) algunos de los criterios han sido:

— Localización. Según si la iniciativa parte de gobiernos, de grupos de personas miembros del Parlamento, organizaciones no gubernamentales u otros actores de la sociedad civil.

— Amplitud. Depende de si se ejecuta a nivel local, municipal o nacional. Si cubre el presupuesto en su totalidad, solo en partes, si se enfoca en el gasto o los ingresos. Política. Según se trate de actores involucrados en el proceso, de fuentes de financiamiento o de colectivos beneficiarios.

— Estructura del informe. Dependiendo de si la iniciativa se presenta integrada en el presupuesto o como un documento aparte.

LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA

Uno de los encuentros más importante sobre este tema fue la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo celebrada en El Cairo en 1991. A partir de la misma, surgieron diversos estudios centrados en el gasto público y su relación con el género. Una de las investigaciones pioneras (Espinosa y Paz, 2000) analizó el gasto público en salud reproductiva, llegando a una conclusión que hoy sigue siendo válida para gran parte del mundo: las dificultades del análisis habida cuenta de la escasez de información desglosada por sexo.

En la actualidad contamos con más de medio centenar de experiencias mundiales, de gran interés por recurrir a diferentes enfoques, metodologías, técnicas y, en especial, reflejar las trayectorias de procesos culturales, sociales y políticos diferenciales que rehuiría de un análisis comparativo para ahondar en cuestiones de gran calado desde el punto de vista de género.

La mayor parte de las iniciativas desarrolladas en Latinoamérica se vinculan al liderazgo o apoyo de instituciones que desde hace bastante tiempo vienen trabajando sobre cuestiones relacionadas con la equidad de género y la necesidad de creación de indicadores de género. Un claro ejemplo es la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) que —en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y conjuntamente con otras instituciones— ha desarrollado diversos objetivos relacionados con la gestión, conocimiento y sensibilización de presupuestos de género y el desarrollo de proyectos de políticas fiscales en pro de la equidad de género. Dentro de la Commonwealth, el secretariado de la misma ha desarrollado un plan de acción sobre género y desarrollo, comenzado en 1995, que también incluye proyectos relacionados con presupuestos de género. En todo caso, en los últimos años destacamos la amplia y profunda labor de UNIFEM (United Nations Development Fund for Women) que comenzó apoyando en 1996 este proyecto en Sudáfrica, ampliándolo rápidamente a otros contextos de África del oeste, sur-sudoeste asiático y centro-Sudamérica, especialmente en la región andina. Otros proyectos de

amplitud se relacionan con otras organizaciones no gubernamentales entre las que destacan las de la Ford Foundation en diferentes países latinoamericanos como México, Chile, Perú y Brasil. Diversos análisis, reflexiones y —en menor medida— evaluaciones se encuentran actualmente en marcha pero todavía se carece de una cartografía de este tipo de proyectos, de su amplitud y resultados a corto, medio y largo plazo.

Como se ha indicado arriba, todavía más escasas son las aproximaciones de tipo comparativo. La diversidad de actores, enfoques y experiencias pareciera una barrera; sin embargo, quizás sea este el referente de mayor interés en el contexto latinoamericano ya que parece haber una clara relación entre las trayectorias de estos proyectos y sus resultados con los procesos de desarrollo y democratización en el continente. Podrían resaltarse tres elementos a tener en cuenta: la democracia, la descentralización y la participación ciudadana. Respecto al primero, gran parte de los países latinoamericanos han estado o están en pleno proceso de democratización, con importantes tensiones relacionadas con la transparencia democrática y la rendición de cuentas. En algunos casos, la sociedad civil tiene una fuerte conciencia y cohesión, en otros apenas se está en los inicios de este tipo de procesos y, en algunos, bajo mínimos. Respecto a la descentralización resulta importante resaltar que gran parte de estos proyectos se han desarrollado a nivel local y, por tanto, parecieran limitados a nivel espacial y de amplitud política. Ciertamente, esta realidad se explica por razones estratégicas y prácticas relacionadas con la dificultad que en estos contextos hay para plantear este tipo de proyectos a nivel nacional. Esto es especialmente importante en países donde la política nacional es la arena de la confrontación de posturas radicalizadas; este podría ser el caso de países como Venezuela donde solo desde este enfoque surgen explicaciones coherentes sobre su trayectoria en este tipo de proyectos. En tercer lugar, la participación ciudadana es un elemento clave en muchos de estos proyectos, aunque dependiendo de los países y trayectorias el liderazgo ha sido de instituciones gubernamentales o de ONGs y asociaciones cívicas.

Aquí sólo mencionaré el ejemplo de UNIFEM que ha desarrollado una plataforma web con gran parte de los proyectos que ha liderado y/o apoyado en los últimos años, relacionados con presupuestos sensibles al género. Dicha web, creada en el marco de un proyecto de política fiscal pro-equidad de género de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ), el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), pretende ofrecer una plataforma de gestión, conocimiento e intercambio sobre dichas experiencias pero en ningún caso aporta evaluaciones de amplitud sobre las mismas; a pesar de ello, es de interés para tener una visión general. En la actualidad este sitio se mantiene con el apoyo del Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU), la

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y el Gobierno Vasco.

De toda la información disponible en dicha web se ha realizado un cuadro donde se han analizado los países desde los países donde se han realizado dichas experiencias, los ámbitos (nacional-local) de las mismas, el enfoque y ámbitos de análisis-intervención, las áreas/o temas prioritarios y la procedencia del liderazgo de la iniciativa. El resumen de estos proyectos (Véase Apéndice nº 1) daría los siguientes resultados. Países como Bolivia, Ecuador, El Salvador y México destacan por el número de experiencias llevadas a cabo. Por debajo se encuentran otros que sí que fueron pioneros en los mismos: por ejemplo Brasil, Argentina y Costa Rica. Si bien la cantidad de proyectos tampoco es un síntoma especialmente relevante, habida cuenta de la temporalidad de la información en la web, lo cierto es que sí que sorprende algún que otro dato. Por ejemplo, la escasez de proyectos con apoyo internacional en países con reciente trayectoria y discursos relativos a la participación ciudadana y la equidad de género; el caso más relevante sería el de Venezuela dónde sólo se cuenta con dos proyectos, uno local en el Caroní y otro nacional, donde el liderazgo de la iniciativa es mayoritariamente venezolano (Instituto Nacional de la Mujer y Banco de Desarrollo de la Mujer). Respecto al ámbito que acoge dichos proyectos, los mismos están casi igualados entre lo nacional y lo local, si bien leyendo el resumen de cada proyecto pareciera que los de ámbito nacional son más restringidos en temáticas y enfoque, generalmente de sensibilización a grupos concretos como funcionariado o de coordinación; mientras los de tipo locales parecen tener mayor amplitud y profundidad al implicar estudios, intervenciones, formación y sensibilización. En este sentido, destaca la diferencia entre países donde predominan proyectos locales de amplio calado, como Bolivia y Ecuador, frente a otros donde destacan proyectos de ámbito nacional, como es el caso de Colombia o México. En cuanto a las fases que cada proyecto incluye, se aprecia que algo más de una cuarta parte de los mismos plantean todas las fases de estudio o análisis de la realidad, estrategias de intervención y otras paralelas de formación y sensibilización; la mitad de ellos sólo se centran en tareas de sensibilización y cursos de formación, sin incidir en intervenciones globales en materia de cambios presupuestarios. Respecto a las áreas y/o temas, la mayor parte son estudios a corto o medio plazo, centrados en enfoques de género, sensibilización, rendición de cuentas, coordinación y creación de mesas de trabajo y guías formativas; en algún caso se enmarca dentro de proyectos relacionados con violencia de género o planes de lucha contra la pobreza. Por último, respecto al liderazgo de la iniciativa, una cuarta parte lo han estado por parte de organismos públicos en solitario; otra parte similar ha estado liderada por organismos públicos y UNIFEM. Debemos tener en

cuenta que este apartado sólo analiza las experiencias apoyadas —de alguna forma— por este organismo de la ONU. Nueve proyectos han sido liderados por organismos públicos y otros entes de la sociedad civil; otros tantos únicamente por sociedades civiles y/o ONGs. Siete de ellos han sido liderados básicamente por UNIFEM, todo ello siempre en la primera etapa o creación de la iniciativa ya que a todos ellos se les ha ido sumando apoyos. En todo caso lo que destaca aquí es la diversidad de liderazgos y apoyos, si bien resalta la amplitud de la intervención de UNIFEM en países como Bolivia y Brasil o de la sociedad civil en El Salvador y Honduras.

El ejemplo latinoamericano resulta de enorme importancia en la actualidad porque el continente se encuentra inmerso en una agenda de reformas, que pasan por la redefinición de conceptos como democracia, participación, ciudadanía, etc. En este sentido, hablar de presupuestos participativos es hacerlo de presupuestos con enfoque de género. La agenda de la mayor parte de los países latinoamericanos se encuentra atravesada por este enfoque y focaliza su interés en temas como: la reforma del sistema de pensiones, habida cuenta de las desigualdades históricas de las mujeres tanto en el acceso y permanencia al mercado laboral como en las diferencias salariales; el fortalecimiento de la propiedad de las tierras de las mujeres, teniendo también presente la apropiación histórica de estos recursos y la exclusión de las mujeres del derecho a la propiedad; el sistema de prestaciones sociales, etc. El impacto de la crisis actual, como reflexionaremos en las conclusiones, han redefinido estos intereses apartando en algunos casos el punto de mira de estas agendas en la equidad de género.

IMPACTO-GÉNERO-CANARIAS

En las islas Canarias este tipo de experiencias son prácticamente inexistentes. Por dicho motivo, el proyecto “Análisis y evaluación de impacto de género en políticas públicas educativas” (Consejería de Educación,...y ULL, 2009), surgió con la intención de crear una línea de investigación aplicada en análisis y evaluación de impacto de género en políticas públicas. El mismo se planteó en tres fases: 1º Propuesta de formulación y elaboración de indicadores presupuestarios de género; 2º Aplicación de indicadores, reelaboración e identificación de DAFO; 3º Contraste de resultados y comparación. De las mismas sólo se ha desarrollado la primera de ellas que ha tenido como objetivo una propuesta de indicadores de género, proceso necesario para avanzar en la implantación de presupuestos sensibles al género. En los inicios del proyecto se tuvo como referente los últimos presupuestos, centrando el diagnóstico y creación de indicadores en ocho programas que abarcan áreas de Educación, Cultura y Deportes.

Las tareas más relevantes que se han desarrollado en el proyecto han sido: el análisis de la información existente (fuentes, datos, etc.), la identificación de las áreas de prioridad y una propuesta de elaboración de indicadores de género. Las primeras indagaciones dejaron constancia tanto de la carencia de este tipo de indicadores, como de formas de medición sistemáticas respecto a la desagregación de sexo y, por tanto, de herramientas metodológicas que dirigieran tanto la reflexión como la toma de decisiones, respecto a la distribución, estrategias presupuestarias y rendición de cuentas desde la perspectiva de género.

El modelo inicial de análisis, que se consideró operativo para el caso canario, ha sido el utilizado en el caso sueco y denominado de las tres erres: realidad, representación y recursos. La primera se define en términos de análisis de las realidades concretas afectadas, un proceso previo y necesario para conocer aspectos globales del territorio. La segunda, atiende a la relación entre la realidad global y el tema específico de análisis, o sea a su visibilización en la sociedad canaria y, en este caso concreto, en el organismo implicado. El tercero, los recursos, ya se centra en los programas concretos a analizar y su relación con los otros anteriores. Aquí solo se mencionaran varias cuestiones relacionadas con esa primera R: la realidad canaria. Ciertamente es un ejercicio complejo ya que existen numerosos análisis poblacionales, sociales, económicos, etc., desde fuentes estadísticas pero escasos análisis holísticos y comparativos al respecto. Si nos centramos en las disciplinas sociales también debemos reconocer importantes carencias en el pasado reciente, tanto desde ambas universidades como desde diversos contextos institucionales, siendo la disciplina histórica la que ha dominado el panorama de las ciencias humanas y sociales. Sin embargo, en los dos últimos decenios han surgido con potencia otras disciplinas y enfoques alternativos, tanto cuantitativos como cualitativos, que pretenden un análisis comprensivo del territorio insular en todas sus dimensiones: histórica, geográfica, social y cultural.

Respecto a análisis sobre el papel de mujeres y hombres en la sociedad canaria, los drásticos cambios económicos y sociales que han tenido lugar en los últimos años han puesto de manifiesto la necesidad de reconsiderar trayectorias, roles y estereotipos. Esta necesidad se ha plasmado en la producción estadística y su creciente preocupación y ocupación por la desagregación y mostrar indicadores de género. En España, algunas Comunidades Autónomas (País Vasco, Andalucía, Madrid, etc.) han emprendido un examen crítico de su producción estadística, llevando a cabo una revisión exhaustiva desde la perspectiva de género (Junta de Andalucía, 2008). En Canarias, a pesar de la importancia de las estadísticas de género del ISTAC, la situación general es otra, ya que muchas fuentes siguen estando sin desagregar o mostrando sesgos de género. Las razones más importantes son,

primero, porque se suele dar cifras absolutas sin distinguir el sexo de sus protagonistas. De esta forma, se repiten datos aglutinados bajo la unidad de “personas”, o sea situaciones tanto de hombres como de mujeres, lo que no permite su comparación. Segundo, por la definición de los términos que se emplean, sobre todo en las estadísticas referentes al mercado de trabajo. Conceptos como “trabajador” y “desempleado” utilizan definiciones que aluden, por un lado, a la continuidad en el puesto de trabajo y al trabajo normalizado (40 horas semanales), y a la búsqueda de empleo activo, por otro. Esto tampoco refleja la situación de las mujeres y los diferentes tipos de trabajo que llevan a cabo. Por último, se evidencia una carencia de actualización de los datos desagregados por sexo. En Canarias, por ejemplo, lo más actualizado es la “Estadísticas de género, Canarias 2006” del Instituto Canario de Estadística (ISTAC).

En cuanto al proyecto IGC, se utilizó diversa fases en el diagnóstico de impacto que pueden esquematizarse del siguiente modo:

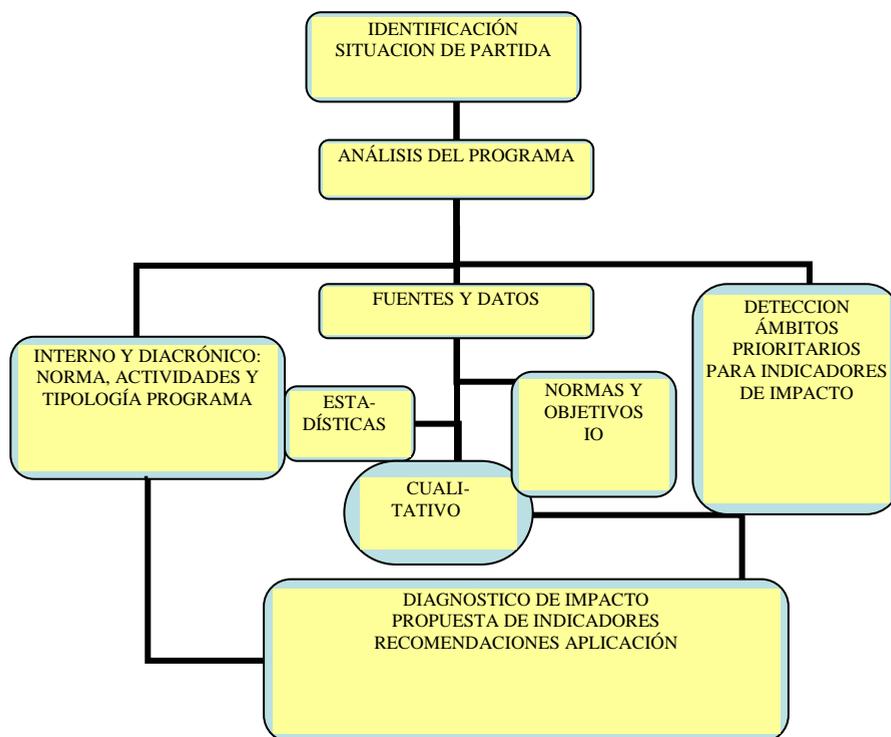


Gráfico nº 1: Fases en el diagnóstico de impacto.

Respecto a la situación de partida general, la misma se enmarcaba dentro del interés del organismo implicado por la implantación de presupuestos

sensibles al género, cuya primera etapa ha sido la propuesta de indicadores de género en diferentes programas de la propia Consejería. En sucesivas reuniones se fue delimitando los programas de interés prioritario, quedando circunscritos a los siguientes:

1. Programa de Acogida Temprana
2. Programa 423 C. Servicios complementarios a la enseñanza no universitaria. Transporte y Comedor
3. Programa 423 C Servicios complementarios a la enseñanza no universitaria. Actividades Extraescolares
4. Programa de Refuerzo Escolar
5. Programa de Tarjeta Escolar
6. Programa de Formación Profesional
7. Programa de Deportes
8. Programa Cultura: Septenio

Cada uno de ellos tenían características y puntos de partida diferentes: trayectoria temporal, normativa, datos desagregados o no, estudios previos, etc., por lo cual determinadas decisiones tomadas en los inicios del proyecto han debido ser reevaluadas, a tenor de la realidad de cada programa o de todos en su conjunto. Del análisis interno y diacrónico, se pretendió explicar, definir y tipologizar cada programa, en especial respecto a PIOs (Programas de Igualdad de Oportunidades).

En cuanto a las fuentes y técnicas utilizadas, fueron tanto estadísticas como otras de tipo cualitativo, tanto análisis de normas y objetivos de programas, como un trabajo de campo selectivo, que pretendía identificar las brechas de género: entre la norma y la ejecución, entre el discurso y la práctica, entre lo visible y lo oculto; así, como identificar problemas y debates en cada uno de los programas, a través de personas informantes claves entre los principales agentes. En este sentido, se aclara que en que el objetivo no ha sido completar o profundizar en datos relativos a la ejecución del programa en los diversos centros escolares, habida cuenta de que la necesaria representatividad (muestra y/o saturación desde el punto de vista cualitativo, variables por programa, islas, etc.) hubiera sido un objetivo inabarcable para ocho programas. Sin embargo, las entrevistas, percepciones y opiniones de los/as entrevistados/as han sido de interés para detectar brechas y, por supuesto, los ámbitos prioritarios para la construcción de indicadores, así como problemas y posibles propuestas. Por ello, resulta necesario incidir en la necesidad de incluir lo cualitativo en cualquier estudio desde la perspectiva de género como, también, la de divulgar la complejidad que este enfoque requiere, tanto a nivel de organizar el trabajo de campo como del gasto económico y de energía.

Por último, decir que para definir indicadores resultaba necesario identificar las dimensiones prioritarias en cada programa o acción, de modo que puedan medir los cambios en las situaciones que se han considerado un “problema” o una brecha de género. Las dimensiones identificadas en los programas analizados fueron tres:

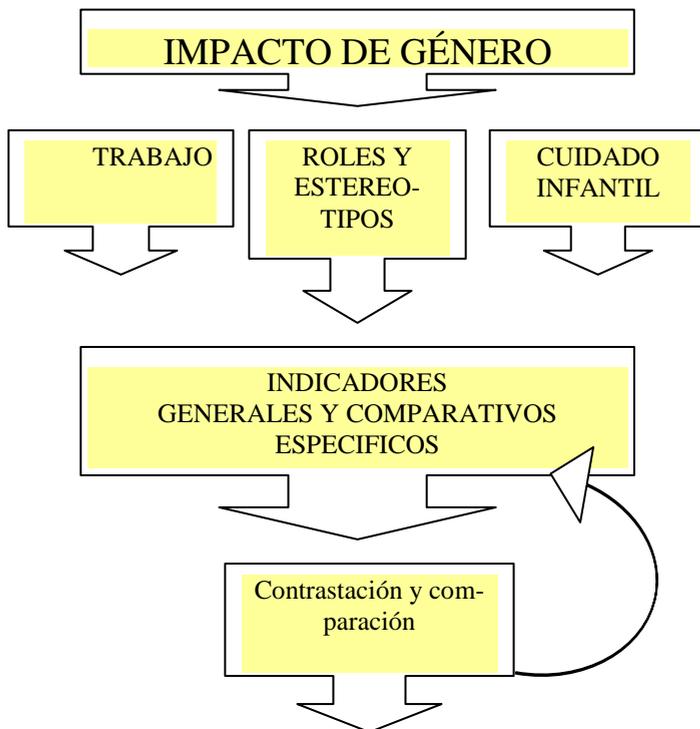


Gráfico n° 2: dimensiones identificadas y construcción de indicadores.

En estas páginas resulta imposible explicitar el proceso de evaluación y la construcción de indicadores para cada uno de los programas y/o acciones, por lo cual únicamente señalaré cuestiones básicas centradas en las fuentes existentes, sistematizadas o no, la necesidad de crear nuevas herramientas de trabajo y las limitaciones de los indicadores.

En primer lugar, las fuentes más poderosas son las de tipo estadístico. La oficina de Planificación y Estadística de la Consejería de Educación..., está llevando a cabo una importante labor de desagregación de datos por sexo y, por tanto, de sistematización. Sin embargo, para cada programa existen otro tipo de fuentes no sistematizadas todavía y que resultan de enorme importancia; por ejemplo, toda la serie de normativas y órdenes: informes de los centros, de los Consejos escolares, etc. Los datos y variables que se

mencionan son de gran interés para la medición de los indicadores propuestos: progenitores, alumnado, agentes varios, etc.

Por todo ello, una de las propuestas de nuestra investigación, en especial para la efectiva aplicación de determinados indicadores, parte de la necesaria creación de herramientas de trabajo, operativas, directas y sistematizadas. Por ejemplo, cuestionarios precisos y directos dirigidos hacia variables y desagregación de los indicadores propuestos.

Finalmente, respecto a las limitaciones de los indicadores, indicar que los mismos requieren de una primera aplicación para conocer su fiabilidad, precisión y limitaciones. En todo caso, habrá que determinar su periodicidad por el coste que ello conlleva. Como explicitan numerosos estudios sobre creación de indicadores, la realidad se acaba en lo que medimos, con la posible exclusión de lo que no podemos medir o tiene un coste elevado de medición. Conocer el impacto real de la norma en todos ellos requiere, pues, de aplicar estos indicadores y adaptarlos a las herramientas existentes y/o propuestas, de modo que pueda hacerse un ajuste operativo a la realidad de las fuentes y técnicas con las que se cuenta.

Como conclusión a esta investigación, mencionar que los programas analizados tenían diferente tipología respecto a la igualdad de oportunidades (Programas de Igualdad de Oportunidades, Programas Mixtos, Programas no específicamente orientados, etc.) pero que coincidían en el impacto diferencial entre mujeres y hombres. En el área de Cultura no se contaba con datos desagregados pero la proyección de estudios existentes en otras áreas y el análisis cualitativo realizado no parecen diferir de una similar valoración. En algunos programas (por ejemplo deporte federado y en formación profesional) los resultados son tan desproporcionados que lo que impacta realmente es la inexistencia de Programas de Igualdad de Oportunidades (PIOs).

CONCLUSIONES

Tras muchos debates y movilizaciones, sólo en el 2009 se consiguió en España que el gobierno presentara un Informe de Impacto de Género de los Presupuestos. La crisis actual parece indicar que las medidas anticrisis y las agendas públicas de nuevo se volverán “ciegas” al género. La propia dinámica económica en tiempos de crisis incide de modo muy distinto sobre hombres y mujeres y produce efectos como (Gálvez Muñoz, L. y Torres López, J., 2009): precarización del trabajo femenino teniendo en cuenta las condiciones en las que se ha ido produciendo la incorporación de las mujeres al mercado laboral, deterioro del régimen salarial, debilitamiento del Estado de Bienestar y de las políticas de protección colectiva y, por último, la consolidación de una división sexista del trabajo. Estas cuestiones aumentan la precariedad de las mujeres, la violencia de género y el mobbing laboral.

Por otra parte, todo lo anterior se encuentra ligado al proceso de globalización y a la privatización de los bienes y servicios que hace que derechos considerados básicos entren en el mercado de compra y venta. Las consecuencias diferenciales para mujeres y hombres resulta patente en un contexto dominado por la denominada sociedad del conocimiento, construida bajo criterios de mercado y donde las brechas respecto a la exclusión social y la estratificación dual del mercado de trabajo versus sociedad se acentúan.

Para concluir, ofrecer algunos aportes comprensivos de lo expuesto arriba. El avance de las estadísticas desde un enfoque de género es de enorme relevancia para conocer la realidad global de mujeres y hombres. Tan importante como lo anterior es el conocer especificidades de esa foto general: en unos casos porque las estadísticas ocultan la realidad (caso del mercado de trabajo); en otras, porque ninguna estadística explica determinados hechos sociales, como es la reproducción de estereotipos y roles, y como estos difieren dependiendo de contextos, dinámicas y subculturas insulares (Ascanio Sánchez, 2004, 2007; Barrera Casañas, 2003; 2007).

El caso canario resulta de especial interés por su especificidad territorial y su proceso histórico diferencial. Los espacios insulares (cumbres/medianías/costa, rural/urbano, islas capitalinas/periféricas, etc.), reproducen, transforman y construyen realidades, formas de socialización, roles sociales, tradiciones, identidades e imaginarios sociales que sólo pueden aprehenderse desde análisis densos del territorio y los hechos sociales que en ellos tienen lugar.

APENDICE N° 1: INICIATIVAS LATINOAMERICANAS

N° PROYECTOS POR PAISES (52)	ÁMBITO	ESTUDIOS	PUESTA EN MARCHA	FORMACIÓN SENSIBILIZACIÓN	ÁREAS Y TEMAS	LIDERAZGO DE LA INICIATIVA
7. Bolivia	25 de ámbito nacional	16	29	41	Enfoque género y sensibilización	Organismos Públicos = 15
6. Ecuador y El Salvador					Participación ciudadana.	Unifem+ Organismos Públicos = 12
5. México					Guías.	
3. Brasil, Chile y Honduras					Rendición cuentas.	Organismos Públicos y Soc. civil = 9
2. Colombia, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela					Coordinación, formación y creación mesas trabajo.	Sociedad civil y/o Ongs = 9
1. Argentina, Barbados, Belice, Costa Rica, Guatemala, República Dominicana, Uruguay y Panamá	27 de ámbito local	16	29	41	Análisis de consultora externa.	Unifem= 7
					Diagnóstico general.	
					Violencia de género.	
					Planes contra la pobreza.	

Fuente: UNIFEM. Elaboración propia.

BIBLIOGRAFÍA

- ANDIA, Bethsabé y BELTRÁN, Arlette: *Documento metodológico sobre el análisis del presupuesto público con enfoque de género. Sistematización de experiencias de la región andina*. UNIFEM, 2000.
- ARTIS, Julie y PAVALKO, Eliz: "Explaining the decline in Women's household labor: Individual change and cohort differences". En *Journal of Marriage and Family*, 65, 2003, pp.746-761.
- ASCANIO SÁNCHEZ, Carmen: "Enfoques de género y sistemas de invisibilidad: la mujer en el medio rural grancanario". En López Estébanez, Nieves: *Mujeres, medio ambiente y desarrollo rural*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid. 2004, pp.199-210.
- "Democracia paritaria o sobre la representación política de las mujeres. El caso de las islas Canarias (España)", en *Mujeres en el mundo: Historia, revoluciones, dictaduras, trabajo, religión y poesía* (Delgado de Smith y González, coord.).Valencia: Universidad de Carabobo, 2007, pp.97-116.
- AUSTEN, Siobhan: "Gendered social indicators and grounded theory". En *Feminist Economics*, 9, n° 1, 2003, pp. 1-18.
- BARRERA CASAÑAS, M^a del Carmen: *Mujeres y cambio social en Canarias*. Oviedo: KKK, 2007.
- BOURDIEU, Pierre: *Capital cultural, escuela y espacio social*. México: Siglo XXI, 1997.
- BUDLENDER, Debbie: "La economía política de los presupuestos de las mujeres en el sur", en *El género en la economía* (Torrado, Rosalba; Rodríguez, Regina ed., pp. 39-60). Chile: Centro de Estudios de la Mujer/ ISIS Internacional, 2000.
- CAGATAY, Nilufer: "Budgets as if people mattered: Democratizing macroeconomic policies". En *UNDP/SEPED Conference Paper Series*, (N° 4), 2000.
- CEPAL: *Indicadores de género para el seguimiento y la evaluación del programa de acción regional para las mujeres de América Latina y el Caribe, 1995-2001 y la plataforma de acción de Beijing*. Chile: Unidad Mujer y Desarrollo CEPAL, 1999.
- *Guía de asistencia técnica para la producción y el uso de los indicadores de género*. Chile: Unidad Mujer y Desarrollo CEPAL, 2006.
- COMMONWEALTH SECRETARIAT: *Gender budget initiative: A commonwealth initiative to integrate gender into national budgetary processes*. Londres: Commonwealth Secretariat, 1999.
- COOPER, Jennifer y GUZMÁN, Flérida. (2003). *Un análisis presupuestario con enfoque de género*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- ECLAC: *Tools and indicators for gender impact analysis, monitoring and evaluation*. New York: Inter- Agency Network, 2002.
- ELSON, Diane: *Iniciativas de presupuestos sensibles al género: Dimensiones claves y ejemplos prácticos*. Chile: Gobierno de Chile, PNUD, UNIFEM, GTZ; 2002.
- ESPINOSA, G y PAZ, L.: "Salud reproductiva en México. Los programas, los procesos, los recursos financieros" en *Compromisos y realidades de la salud reproductiva en México*. México: El Atajo/UAMX/FNMPP, 2000.
- FERBER, Marianne; NELSON, Julie: *Más allá del hombre económico*. Madrid: Cátedra, 2004.
- FERNÁNDEZ, E.: *Las mujeres en el presupuesto de egresos de la federación*. México: Comisión Nacional de la Mujer, 2000.
- GÁLVEZ MUÑOZ, L. y TORRES LÓPEZ, J.: "La crisis económica y sus alternativas: una perspectiva de género", en *Feminismo ante la crisis*. Madrid: XIX Taller de Política Feminista. Forum de Política Feminista, 2009.
- GRBI. *Gender responsive budgets initiatives*. (s/d): Bureau for Gender Equality, 2005.

- GREENSTEIN, Theodore: "Economic dependence, gender and the division of labor in the home: A replication and extension". En *Journal of Marriage and Family*, 62, 2000, pp. 322-335.
- GTZ.: *Política fiscal pro-equidad de género en América Latina y el Caribe*. UNFPA/FLACSO ed., 2005.
- JUNTA DE ANDALUCÍA: *Informe de evaluación de impacto de género del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2009*. Sevilla: Consejería de Economía y Hacienda, 2008.
- MARÍN BRACHO, Elena: "Instrumentos de mainstreaming: Presupuestos con perspectiva de género". En *Participación de las asociaciones de mujeres en las políticas de igualdad* (pp. 65-73). Madrid: Forum de Política Feminista, 2006.
- ONU: *Declaración y Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer*. Beijing, 1995.
- SEN, Amartya: *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- *Sobre ética y economía*. Madrid: Alianza Editorial, 2003.
- *Elección colectiva y bienestar social*. Madrid: Alianza Editorial, 2007.
- UNIFEM: *El progreso de las mujeres en el mundo 2000*. Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la mujer, 2000.
- *El progreso de las mujeres en el mundo 2008-2009*. Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la mujer, 2008.
- UNIVERSIDAD PÚBLICA DE ANDALUCÍA: *Universidad y género. Indicadores de género de las universidades públicas de Andalucía*. Sevilla: Universidad Pública de Andalucía, 2007.

NOTAS

- ¹ Proyecto “Análisis y evaluación de impacto de género en políticas públicas educativas”. Estudio de la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes del Gobierno de Canarias, en convenio con la Universidad de La Laguna. Bajo la dirección de Carmen Ascanio Sánchez, 2008-2009.