

PRESUPUESTOS PÚBLICOS DESDE UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO

Eva Alonso Rodrigo

Los Presupuestos Públicos constituyen un documento esencial en la organización socioeconómica de un territorio ya que recogen todas las **previsiones de ingresos públicos y todas las previsiones de gasto público** que plantea un gobierno para un periodo de tiempo determinado dentro de su ámbito geográfico de poder (Estado, Comunidad Autónoma, Municipio).

Se trata de una cuestión compleja. Sin embargo, lo que es evidente es que esta ordenación de los ingresos y gastos públicos que el presupuesto incorpora constituye para el partido o grupo en el poder un instrumento crucial de realización de sus políticas. Por ello, nuestra vida diaria como ciudadanos y ciudadanas de un territorio viene marcada por estos presupuestos en mucha más medida de lo que pensamos. En el caso que aquí interesa (la perspectiva de género) veremos como también esta ordenación afecta más de lo que pensamos a la posición de hombres y mujeres en el grupo social.

Los ingresos públicos tienen su origen mayoritariamente en los tributos, pero pueden provenir también de otras fuentes, como la deuda pública, las sanciones pecuniarias o la venta de bienes públicos. El presupuesto ha de plantear, primero, cuánto dinero es necesario para cubrir todos los gastos que se quieren atender con cargo a recursos públicos, y una vez determinada esa cifra, ha de establecer a continuación cómo se distribuirá esta recaudación entre los contribuyentes. En el caso de los tributos, la clave para tal distribución se ha estructurado tradicionalmente en torno a los denominados principios de justicia tributaria: generalidad, igualdad, capacidad económica, proporcionalidad y progresividad

Desde el punto de vista de los gastos públicos, la cuestión que ha de resolver el presupuesto es doble. Primero, ha de decidir en qué hay que gastar el dinero público, cuestión que tendrá respuesta diferente en función del tipo de Estado más o menos liberal o social en que nos encontremos. Y segundo, cómo se va a distribuir el recurso público entre esas finalidades en que lo vamos a gastar, es decir, cuánto vamos a gastar en cada cosa.

De lo anterior se observa que la importancia del presupuesto es crucial ya que, entre otras cuestiones, la estructura y volumen de gastos públicos que los Presupuestos fijen en cada partida, una vez aprobados, determinarán la mayor o menor aportación de recursos públicos a servicios públicos dirigidos a cubrir necesidades de la ciudadanía (educación, sanidad, asistencia social,...).

La importancia de los presupuestos desde un punto de vista de gestión política es tan importante que podríamos decir que es el documento principal que utilizará el grupo en el poder para ejecutar su acción y programa político.

Entrando ya en materia de género, se ha defendido tradicionalmente que los presupuestos públicos quedan al margen de esta perspectiva ya que, por definición, son neutrales: cuando realizan las previsiones de ingreso y gasto público no detallan la proporción o la parte de éstos que corresponderá a hombres y a mujeres. Es decir, si en el marco de los ingresos el presupuesto plantea una recaudación de 100 en impuestos directos, a continuación no se concreta cómo quedarán estos 100 distribuidos entre aportaciones de hombres y aportaciones de mujeres. Lo mismo sucede con el gasto, si se prevé un gasto de 100 en infraestructuras, no se especifica como esos 100 impactarán en la parte masculina de la población y en su parte femenina.

Ahora bien, algunas economistas ya empezaron a plantear en los años 80 la falsedad que incorporaba esta aseveración: plantear previsiones iguales (neutrales) para hombres y mujeres en un grupo social en que los roles sociales en que se educa y que vienen impuestos a unos y otras son diferentes, necesariamente van a producir efectos diferentes para hombres y mujeres. Lo que hasta la fecha se había considerado presupuesto neutro era en realidad un presupuesto ciego a estas diferencias.

Detectada esta necesidad de dotar de una perspectiva crítica de género a esta planificación de ingresos y gastos, se empieza a plantear la importancia de incorporar la perspectiva de género a los presupuestos públicos.

¿Qué implica incorporar la perspectiva de género a los Presupuestos Públicos? Supone plantear, prever, analizar, reflexionar,.. sobre este sistema de ingresos y gastos públicos desde el punto de vista de la situación distinta que tienen hombres y mujeres en la sociedad para valorar aspectos como los siguientes:

- desde el punto de vista de los ingresos públicos: ¿el sistema tributario tal y como está configurado de verdad es neutral?, ¿la configuración de los tributos: ayuda a perpetuar los estereotipos y roles tradicionales o intenta cambiarlos?...

- desde el punto de vista de los gastos públicos: si analizamos en qué se gasta y como queda distribuido realmente este gasto entre hombres y mujeres para ver efectivamente como llega a unos y otras podremos comprobar si ayuda a perpetuar o cambiar roles, cómo influye en el bienestar y posición de hombres y mujeres en la sociedad, qué efectos persigue y qué efectos consigue en la distribución del tiempo de trabajo y de ocio entre hombres y mujeres, cómo afecta a la posición de las mujeres en el ámbito laboral...

El análisis es realmente complejo porque implica analizar múltiples variables no sólo a la hora de diseñar el presupuesto, empezando desde abajo, por el de cada departamento, sino también incorporar mecanismos que permitan realizar un seguimiento durante y después de su aplicación para verificar que los objetivos planteados en origen se han conseguido efectivamente.

En la situación de crisis actual, y a la que hace referencia el propio título de esta jornada, la incorporación de esta perspectiva es más necesaria incluso, ya que los recursos son, como es sabido, mucho más limitados, y por tanto, se requiere mayor acierto en su gestión.

Como ejemplo diremos que el recorte de gasto público sobre prestaciones relacionadas con el cuidado y la atención de las personas dependientes (niños y niñas, personas mayores,...) que se está llevando a cabo en nuestro país actualmente no va a afectar de forma igual (neutral) a hombre y a mujeres, sino que es evidente que va a afectar mucho más a las mujeres que a los hombres, ¿por qué?, porque la posición de partida de ambos en relación al cuidado informal no remunerado no es igual. Como es sabido, las tareas de cuidado se atienden por tres vías: la atención privada remunerada, la atención prestada por el sector público y la atención gratuita que se ofrece en el seno de las familias y que, en abrumante mayoría, recae sobre las mujeres. Cualquier movimiento en la línea que dibuja el límite a la aportación del sector público a estas tareas de cuidado, afectará directa e inmediatamente a la carga de trabajo de cuidado de las mujeres, porque serán ellas las que tendrán que sustituir al sector público en tal cobertura. Y esta sustitución no se traducirá en puestos de trabajo remunerados en condiciones dignas que sirvan para crear empleo de calidad, sino que esta atención sustitutiva vendrá cubierta, por un lado, por mujeres inmigradas en condiciones laborales a menudo dudosas, sin regularizar, sin generar derechos a futuro, o por otro, de forma gratuita por las mujeres de la familia.

El sistema capitalista plantea un doble juego con el trabajo de las mujeres. Por una parte en su ordenación socioeconómica basada en el capital, lo que no se paga, no existe, de ahí la invisibilidad del trabajo de cuidado de las mujeres, no puede incorporarse a los presupuestos porque no genera un movimiento de dinero en pago del servicio. Pero por otra, cuando al sistema le hace falta, cuenta con este trabajo como recurso gratuito para cubrir aquellos servicios necesarios que el sector público no puede atender o no considera prioritario. Y esto sin tener en cuenta los efectos en cadena sobre la reducción de ingresos públicos en que esta responsabilidad de cuidado puede traducirse si obligan a la mujer a abandonar su trabajo: disminución en las cotizaciones a la Seguridad Social y en los impuestos directos.

Siguiendo con nuestro ejemplo, la limitada presencia de los hombres en el cumplimiento del rol social de cuidado conllevará que en poco o nada pueda afectarles este cambio de política.

En conclusión, la realización del objetivo de igualdad de género pasa también por integrarlo de forma transversal (mainstreaming) en todas las políticas públicas. Una de las principales conclusiones con que cierra la IV Conferencia Mundial de las Mujeres convocada por las Naciones Unidas de Beijing en 1995 en que uno de los puntos claves fue precisamente el análisis de la relación entre la pobreza de las mujeres, la política macroeconómica y la coyuntura económica.

A nivel internacional diversos países han ido desarrollando experiencias de presupuestos públicos con perspectiva de género. La primera iniciativa se suele situar en Australia en el año 1984, y supuso un análisis de todos y cada uno de los departamentos gubernamentales para valorar las implicaciones de cada una de sus políticas sobre hombres y mujeres. A partir de aquí, otros países como el Reino Unido, y de manera muy significativa Canadá o Sudáfrica, entre otros, han ido desarrollando estrategias en este sentido.

Entre los países nórdicos, podemos detenernos en la experiencia de Suecia. En Suecia, junto al análisis o inventario de cómo aplica la equidad de género cada departamento, se trabaja sobre tres aspectos fundamentales. En primer lugar, revisando la representatividad de cada sexo en cada nivel de las diferentes escalas y puestos de responsabilidad. En segundo, realizando un novedoso e interesantísimo planteamiento sobre la distribución de los recursos públicos entre hombres y mujeres pero ampliando el concepto de “recursos” no identificándolo como dinero exclusivamente, sino como dinero, tiempo, espacio e información. En este sentido, se estudió, por ejemplo, el tiempo medio dedicado a la atención de hombres y de mujeres para ver si era semejante. Por último, se realiza un análisis de los valores culturales en el grupo social para ir detectando como estos ayudan o perjudican para la consecución de la igualdad.

También merece la pena destacar la iniciativa desarrollada en la región de Emilia-Romagna en Italia, donde partiendo de la teoría de las capacidades elaborada por el Premio Nobel Amartya Sen se han identificado programas relacionados con sectores que se consideran de gran repercusión en la calidad de vida de mujeres y hombres, por ejemplo, la salud, la movilidad o el uso del tiempo para, a partir de aquí, identificar aquellos programas de la administración que tienen mayor relación con ellos. Aquí el análisis se relaciona con como el uso de los recursos públicos va a influir en las oportunidades de mujeres y hombres para llevar la vida que quieran llevar y conseguir su bienestar material, emocional y social.

En el ámbito del Estado español, la Ley 20/2003, de 13 de octubre, obliga a realizar un informe de impacto de género de cualquier iniciativa legislativa, y en el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía se han ido realizando Informes de evaluación del impacto de género del presupuesto.

El Secretariado de la Commonwealth así como otros grupos de países en Europa, Centroamérica y África también han trabajado en este objetivo de incorporación de la perspectiva de género a la planificación de ingresos y gastos públicos pero la complejidad de análisis pero es una labor difícil que en muchos casos se limita o bien a meras aportaciones teóricas de simulación sin aplicación práctica, o bien a correcciones parciales del presupuesto sólo para ciertos departamentos, o que se trabajan sólo en el marco de la administración local.

Euskadi, por su parte, fue ya hace años pionera en esta materia comenzando con el análisis de subvenciones y partidas concretas. Las herramientas a través

de las que se empezó a realizar este análisis pueden resumirse en los siguientes puntos:

1.- Valoración de los colectivos beneficiarios desagregados por sexo, del reparto del gasto público y de las prioridades del presupuesto.

2.- Análisis desagregado por sexo de la incidencia del beneficio del gasto público.

Contabilizar la distribución de los recursos públicos entre hombres y mujeres, midiendo el coste unitario y multiplicando por el número de usuarios y usuarias.

Una de las cuestiones analizadas es, por ejemplo, como repercute el dinero público utilizado para apoyar y promocionar el deporte, sobre todo a nivel infantil y juvenil, en hombres y mujeres, detectando que en las instituciones subvencionadas mayoritariamente los cargos remunerados superiores los ocupaban hombres. Se trata de trabajar para que la forma en que se usa el gasto público sirva para ayudar a visibilizar el deporte femenino y anime a la libertad de opción de las niñas a elegir cualquier deporte.

3.- Evaluación de las políticas sensibles al género

Se trata de plantear si las asignaciones de recursos vinculadas al planteamiento de una determinada política contribuirá a incrementar o a reducir la desigualdad de género: el dinero se usa de manera que genera más desigualdad o de manera que la reduce

Desde nuestro punto de vista, prácticamente todas las políticas son sensibles al género (por no decir todas) ya que son llamadas a aplicarse sobre un sistema y un grupo social en que conviven dos sexos con roles y posiciones diferentes. Algunos ejemplos: decisiones relacionadas con el régimen especial de seguridad social de las trabajadoras del hogar, regulación de los requisitos para acceder a las pensiones (en una vida laboral distinta para hombres y mujeres, continua y a tiempo completo para ellos y con entradas y salidas del mercado laboral y en gran medida a tiempo parcial para ellas), ordenación de la cotización y el cómputo del tiempo cotizado para los contratos a tiempo parcial, las denominadas “políticas de conciliación”, los horarios escolares, las vacaciones escolares, el transporte público (mayoritariamente usado por mujeres), la política cultural (qué tipo de espectáculos se pagan con dinero público, qué tipo de promoción igualitaria o machista se utiliza para las actividades culturales subvencionadas)

4.- Informes de presupuesto sensible al género

5.- Análisis desagregado por sexo del impacto del presupuesto en el uso del tiempo

Dentro del hogar existe una distribución irregular entre mujeres y hombres respecto al tiempo de trabajo, al tiempo de cuidado y al tiempo de ocio, es necesario analizar como desde las políticas públicas se influye en la distribución de ese tiempo por parte de los hombres y por parte de las mujeres.

6.- Marco de política macroeconómica a medio plazo sensible al género.

El análisis del PCG ha de ser el primer paso para reconducir la distribución de recursos y tareas a nivel macroeconómico. Ver como se distribuyen a nivel macroeconómico estos recursos o la posición o representatividad de las mujeres en los foros internacionales y su visibilidad.

Para cerrar estas herramientas, diremos que, desde el punto de vista del gasto público en concreto, se trata de analizar los gastos dirigidos hacia la igualdad de género, los servicios públicos con prioridad para las mujeres, los sistemas de gestión de género en el gobierno, la transferencia de ingresos con prioridad para las mujeres, el equilibrio de género en el empleo del sector público, el equilibrio de género en el apoyo empresarial, el equilibrio de género en los contratos del sector público, y la tasa de reducción de la desigualdad de género.

Como hemos dicho al principio, el presupuesto incorpora gastos pero también incorpora ingresos públicos, por ello nos parece muy importante hacer referencia a algunos de los casos en que se puede observar como nuestro sistema tributario, cuando diseña las figuras impositivas, bajo su apariencia neutral, también provoca efectos diferentes para hombres y mujeres.

En el IVA, por ejemplo, se puede llamar la atención sobre como un impuesto que se plantea como proporcional, acaba convirtiéndose en regresivo cuando se aplica sobre las mujeres, ya que la cantidad dedicada a impuesto, como mínimo por las compras de bienes necesarios (comida, vestido,..) puede ser idéntica o superior a la de los hombres, mientras que sus salarios son un 30% inferiores: a menor renta la cantidad destinada al pago de este impuesto es superior.

En el caso del IRPF, a menudo las reformas fiscales planteadas en beneficio “de todos los ciudadanos” pueden identificarse claramente con perfiles masculinos como las rebajas de tipos sobre las rentas más altas.

En este impuesto también es significativo el tratamiento planteado para las familias monoparentales, mayoritariamente encabezadas por mujeres, en diversos aspectos.