

Pressupostos de gènere

BIBLIOTECA DE CATALUNYA - DADES CIP

Rodríguez Planas, Núria

Pressupostos de gènere. _ (Eines ; 3)

Bibliografia

ISBN 84-393-6999-9

I. Institut Català de les Dones II. Títol III. Col·leció: Eines (Institut Català de les Dones) ; 3

1. Dones _ Política governamental _ Avaluació 2. Homes _ Política governamental _ Avaluació

3. Política de despeses públiques 4. Catalunya _ Política de despeses públiques 5. Catalunya _ Política social
396:351.72

© **Generalitat de Catalunya**
Institut Català de les Dones

© **Núria Rodríguez Planas**

Autora **Núria Rodríguez Planas**
Edita **Institut Català de les Dones**
1ª Edició Barcelona, febrer 2006
Tiratge 5.000 exemplars
Disseny **Xeixa Rosa**
Impressió **Gràfiques Masanas**

D.L. x

5	Presentació
7	I Pressupostos de gènere
11	II Experiències internacionals
12	Iniciatives governamentals: el cas australià
17	Iniciatives des de la comunitat: el cas canadenc
20	Iniciatives locals: el cas de la regió andina
24	Lliçons de les experiències internacionals per a Catalunya
26	Quadre I: Trets característics dels pressupostos de gènere
26	Quadre II: Limitacions dels pressupostos de gènere
27	III Pressupostos públics
29	Quadre III: Estructura del pressupost segons la naturalesa econòmica dels ingressos i de les despeses
30	Quadre IV: Fases del cicle d'elaboració del pressupost de la Generalitat de Catalunya
35	Quadre V: Debats dins de la fase de discussió i aprovació del pressupost al Parlament de Catalunya
31	Quadre VI: Procediment general d'execució del pressupost de despeses públiques
31	Quadre VII: Ingressos de la Generalitat de Catalunya
35	IV Agents implicats en pressupostos de gènere
37	Quadre VIII: Línies estratègiques del V Pla d'acció i desenvolupament de les polítiques de dones a Catalunya 2005-2007
39	V Marc conceptual per a l'anàlisi de pressupostos de gènere
45	VI Proposta metodològica i indicadors
46	Quadre IX: Proposta metodològica per a l'anàlisi dels pressupostos des de la perspectiva de gènere
48	Quadre X: Proposta de preguntes a fer per a l'anàlisi institucional del pressupost
49	Quadre XI: Proposta de preguntes per avaluar si les polítiques tenen enfocament de gènere
50	Quadre XII: Matriu de quantificació del pressupost per a programes i subprogrames
55	Quadre XIII: Preguntes per a l'anàlisi de l'impacte de la despesa pública en les relacions de gènere
56	Quadre XIV: Proposta d'indicadors de seguiment o d'impacte de la despesa en les relacions de gènere
59	VII Problemes freqüents
61	Bibliografia

Els pressupostos són l'eina fonamental que permet als governs concretar polítiques. El desglossament pressupostari mostra la prioritització que s'estableix entre unes activitats i unes altres, i aquestes decisions polítiques no són neutrals respecte al gènere, ja que dones i homes ocupen posicions econòmiques i socials diferents dins la societat.

Si es vol avançar cap a la democratització de les societats, cal examinar les implicacions per a l'equitat de les polítiques i dels pressupostos, des de la planificació primera fins a l'avaluació dels processos públics.

Amb aquesta publicació, el Govern de la Generalitat pretén desmitificar la neutralitat aparent dels pressupostos públics i endegar el procés per impulsar la implantació dels pressupostos de gènere a Catalunya. Perquè ignorar les diferències de gènere en la societat a l'hora d'assignar els recursos públics, o no comptabilitzar les tasques d'economia de la vida en el moment de planificar la política econòmica, pot implicar que augmenti l'escletxa discriminatòria que separa dones i homes.

Les polítiques pressupostàries requereixen una comprensió tant de l'impacte de les polítiques com de la forma en què aquestes polítiques s'han de dissenyar per tal d'aconseguir resultats que satisfacin les necessitats de tota la ciutadania.

Els pressupostos sensibles al gènere permeten als governs prendre consciència de l'impacte de les seves pròpies polítiques de dones, i també permeten transmetre a la societat civil informació sobre l'impacte de les activitats dels governs en qüestions de gènere.

No es tracta, doncs, de desenvolupar pressupostos diferents per a dones, sinó de fer una anàlisi de les assignacions de cada sector del Govern per conèixer el seu impacte sobre dones i homes. Els pressupostos sensibles al gènere han d'analitzar qualsevol tipus de despesa pública o qualsevol mètode de recaptació des d'una perspectiva de gènere, i identificar les conseqüències i els impactes per a dones i homes. D'aquesta manera, a més, s'aconseguiria augmentar l'eficàcia i l'eficiència de les polítiques públiques, principis bàsics sobre els quals es fonamenta tota intervenció administrativa.

Aquesta publicació, doncs, vol promoure i consolidar a Catalunya un procés d'implantació dels pressupostos de gènere, i també assenyalar la importància que s'adopti una estratègia participativa de la societat civil. Tot i que les experiències internacionals apuntades en aquesta publicació no han produït un model senzill i uniforme per aplicar-lo en pressupostos sensibles al gènere, sí que poden ser útils a l'hora d'identificar les eines necessàries per mantenir el compromís de transversalitat de les polítiques de dones en el procés polític català.

Marta Selva Masoliver

Presidenta de l'Institut Català de la Dona

I Pressupostos de gènere

Què són els pressupostos de gènere?

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

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

Objectiu d'aquest treball

Amb l'objectiu d'impulsar el procés de implantació dels pressupostos de gènere a Catalunya, l'Institut Català de la Dona ha encarregat un estudi on s'analitza l'estat de la qüestió dels pressupostos de gènere en l'àmbit internacional, es presenten els criteris bàsics que haurien de contemplar els pressupostos de gènere des del punt de vista conceptual i es proposa una sèrie de passos i suggeriments per avançar cap a la generació d'una estructura de suport estable que permeti la iniciació i consolidació del procés d'implantació dels pressupostos sensibles al gènere a Catalunya.

Pressupostos del Govern i gènere

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

Sovint es considera que els pressupostos i les polítiques del Govern afecten d'una manera més o menys igual totes les persones, atès que, en general, apliquen les mateixes regles i procediments a les dones i als homes. Ara bé, aplicar les matei-

xes regles i procediments a tots dos grups pot reforçar les desigualtats existents i perjudicar els interessos de les dones.

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

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

Raons per a una anàlisi de gènere

Hi ha almenys quatre raons que justifiquen els pressupostos de gènere. Els pressupostos de gènere permeten:

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

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

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

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

Els pressupostos de gènere permeten avaluar si el Govern compleix els seus compromisos d'implementació de polítiques de dones. Per exemple, a través dels pressupostos de gènere, el Govern pot:

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

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

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

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

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

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

Avantatges d'utilitzar pressupostos de gènere

La realització dels pressupostos de gènere té els avantatges següents:

- **Fomentar la transparència.** Els pressupostos de gènere poden transmetre a la societat civil i al Parlament els assoliments en el compromís polític del Govern en polítiques de dones. Un dels mecanismes utilitzats per transmetre a la societat civil i al Parlament l'impacte en qüestions de gènere de les activitats del Govern és incloure en el pressupost nacional discussions sobre les qüestions de polítiques de dones. Els països que han utilitzat aquest mecanisme l'han trobat força eficient per generar debat polític i econòmic sobre les polítiques públiques en temes de polítiques de dones.
- **Fomentar l'eficiència.** Els pressupostos de gènere serveixen com a instrument financer per evitar pèrdues econòmiques produïdes per la falta de

comptabilització i planificació adequada. Ignorar les diferències de gènere en la societat a l'hora d'assignar els recursos públics, o no comptabilitzar el treball productiu no remunerat a l'hora de planificar la política econòmica, pot provocar ineficiències econòmiques considerables. Els pressupostos de gènere haurien de permetre minimitzar aquestes ineficiències.

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

II Experiències internacionals

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

1. Iniciatives governamentals. El Govern és qui inicia i realitza l'anàlisi. En aquests casos, és important entendre qui, dins el Govern, realitza el treball diari i com funciona la delegació de responsabilitats. En la pràctica, les iniciatives governamentals poden involucrar instituts o ministeris de dones o altres institucions governamentals similars, departaments financers i personal divers dels diferents ministeris, com també consultors externs. L'experiència australiana ha adoptat el model d'iniciativa governamental.

2. Iniciatives des de la comunitat. Organitzacions no governamentals (ONG) i altres actors de la societat civil inicien i realitzen l'anàlisi. En aquests casos, organitzacions feministes, activistes feministes i investigadors generen debat i pressionen per tal d'aconseguir polítiques socials i macroeconòmiques que redueixin les desigualtats de gènere. El cas del Canadà és un bon exemple d'aquests tipus d'iniciatives en països desenvolupats.

3. Iniciatives dels governs locals. El Fons de Desenvolupament de les Nacions Unides per a la Dona, UNIFEM, ha realitzat pressupostos de gènere en l'àmbit del Govern local a Bolívia, Equador i Perú. UNIFEM va desenvolupar tres modalitats diferents d'intervenció que van ser escollides d'acord amb les circumstàncies i les característiques dels llocs i de les institucions locals:

1. consultores externes
2. ONG
3. una professional municipal

A continuació, es presenta un exemple d'implantació de cada una d'aquestes iniciatives. Per cada exemple, s'estudia el context i el procés que va permetre la realització dels pressupostos de gènere i s'identifiquen els trets característics de les diferents iniciatives. També s'analitzen els objectius claus de les diferents iniciatives, com també els problemes d'implantació o les limitacions que han anat sorgint. Els quadres I i II mostren un resum dels trets característics i les limitacions de les quatre iniciatives. El capítol conclou amb algunes recomanacions.

INICIATIVES GOVERNAMENTALS: EL CAS AUSTRALIÀ

A. El marc institucional

1. El context

El Govern federal i els governs estatals i territorials australians han estat els primers d'introduir la perspectiva de gènere en les decisions de pressupostos de polítiques i programes. Aquesta iniciativa també ha estat la que ha durat més.

A Austràlia, els pressupostos de gènere van ser fruit d'un canvi de Govern. El 1983, el recentment elegit primer ministre, Bob Hawke, va introduir el nou pressupost i va indicar que els governs, tant el federal com els estatals, necessitaven conèixer millor l'impacte que els seus pressupostos tenien en les dones. Gràcies a aquest compromís polític, el Govern federal australià va realitzar pressupostos de gènere sota el nom de Women's Budget Statement durant dotze anys (del 1984 al 1996). Al llarg dels anys vuitanta i noranta, cada un dels sis estats i dos territoris australians també van realitzar pressupostos de gènere.

A final dels noranta, a causa de canvis en el clima polític, el Govern federal i altres governs estatals australians van deixar de realitzar els pressupostos sensibles al gènere. Això no obstant, els governs australians van continuar publicant informació sobre l'impacte que els pressupostos tenien en les dones. Per exemple, el Govern federal va substituir els Women's Budget Statement per publicacions en què s'indicaven quines iniciatives dels pressupostos del Govern beneficiaven les dones.

L'experiència australiana en l'anàlisi de pressupostos de gènere ha influenciat iniciatives governamentals en altres països durant els anys noranta. Per exemple, la iniciativa de pressupostos de gènere a Sud-àfrica va gaudir de l'assessorament d'una delegació australiana d'especialistes de temes de polítiques de dones i de temes sobre els drets humans.

2. El procés

L'existència i la llarga durada dels pressupostos de gènere a Austràlia és deguda, en gran part, a la presència dins del Govern federal –i dels governs estatals i territorials– d'oficines centrals de polítiques per al progrés de la situació social i econòmica de les dones altament desenvolupades.

Durant la dècada dels setanta, el moviment feminista australià va anar prenent posicions dins dels diferents estaments del govern i va aconseguir així una presència feminista important dins del Govern. De tal manera que a final dels anys setanta havien establert dins del Govern australià un extens i especialitzat sistema d'oficines centrals de polítiques per al progrés de la situació social i econòmica de les dones.

L'Oficina Central de Polítiques per al Progrés de la Situació Social i Econòmica de les Dones dins del Departament del Primer Ministre i del Gabinet, i organismes paral·lels en els àmbits estatals i territorials, van tenir un paper clau a l'hora de posar els pressupostos de gènere a la pràctica. Durant els anys vuitanta, les feministes van establir una xarxa d'unitats especialitzades en polítiques sobre dones dins de les diferents dependències que s'havien establert dins dels departaments per donar suport a la iniciativa dels pressupostos de gènere.

En pressionar els governs per a l'adopció de pressupostos de gènere, les feministes australianes conscientment van iniciar una estratègia de política transversal per promocionar la igualtat entre els homes i les dones. La idea que els governs necessitaven unitats especialitzades *internes* va sorgir des d'una perspectiva feminista basada en la idea que, atesa la situació de les dones i els homes dins de l'economia i la societat, cap activitat del Govern podia a la pràctica romandre neutral al gènere. Ara bé, calia una estratègia que donés a les unitats especialitzades en polítiques sobre dones el poder d'auditoria dins del Govern i que, arrel dels resultats d'aquestes auditories, poguessin iniciar un canvi. Els pressupostos de gènere van representar aquesta oportunitat d'auditoria i canvi.

3. Trets característics

A continuació, es descriuen els trets més característics del model australià.

- **Paper clau de les oficines centrals de polítiques sobre dones.** A Austràlia, les oficines centrals de polítiques sobre dones van establir un marc institucional dins del Govern que va permetre iniciar i impulsar els pressupostos de gènere. El fet que les oficines centrals de polítiques sobre dones estiguessin situades en alts estaments dels governs federal i estatal va permetre que la seva funció fonamental fos coordinar polítiques i avaluar les propostes del Gabinet, en comptes de promoure serveis per a les dones. En aquest context, les feministes de seguida es van adonar que per coordinar polítiques i avaluar les propostes del Gabinet d'una manera efectiva necessitaven assegurar-se que els pressupostos fossin consistents amb les polítiques. El paper clau que han tingut aquestes oficines centrals de polítiques sobre dones en el model australià diferencia aquesta iniciativa d'altres iniciatives governamentals que s'han produït en altres països.
- **Col·laboració clau del Departament del Tresor.** El Departament del Tresor va ser un soci essencial en els pressupostos de gènere australians. Això va ser clau per garantir un enfocament més macroeconòmic i evitar que els pressupostos de gènere quedessin relegats a simples avaluacions d'alguns programes o polítiques específics. Ara bé, tenint en compte que els funcionaris del Departament del Tresor no eren experts en temes de polítiques de dones, la implantació del procés de pressupostos de gènere es va dur a terme dins de cada dependència governamental.
- **Realització dels pressupostos de gènere dins de cada departament.** En els pressupostos de gènere australians, cada dependència governamental havia de presentar una auditoria del seu pressupost anual relacionada amb les fites aconseguides pel Govern en temes de polítiques de dones. En concret, es va ordenar als departaments de fer l'auditoria de tots els seus programes i totes les seves despeses, incloent-hi aquells que no estaven específicament destinats a qüestions de polítiques de dones. L'apartat II.B.1. explica amb més detall aquest procés.
- **Accés a multitud d'informació i dades sobre les polítiques i els pressupostos del Govern.** La iniciativa australiana, com que va sorgir dins del Govern, va tenir accés directe a informació privilegiada. Això va permetre realitzar un assessorament complet i ben fonamentat dels impactes sobre el gènere dels pressupostos. Aquest accés a informació privilegiada no es dona en el cas d'iniciatives que sorgeixen des de fora del Govern.

- **Capacitat d'intervenir en el procés de decisió del pressupost des de dins del Govern.** La iniciativa australiana va poder fer recomanacions i facilitar canvis dins de les polítiques, els processos i l'assignació de recursos. Per exemple, els pressupostos de gènere van ajudar que es desenvolupessin i s'utilitzessin dades desagregades per sexe dins de cada departament. Un altre resultat va ser que, entre els anys 1985 i 1996, les despeses en àrees rellevants per a les dones van créixer substancialment a Austràlia.
- **Homogeneïtat del procés en l'àmbit federal i estatal.** Tot i que tant el Govern federal com els estats van instaurar pressupostos de gènere durant gairebé dues dècades, l'experiència australiana és força homogènia tant pel que fa a iniciativa i marc institucional, com en l'àmbit i la relació amb el procés pressupostari i polític.

B. Objectius

Els pressupostos de gènere australians van tenir tres objectius interrelacionats:

1. conscienciar el Govern i la població de l'impacte de gènere dels pressupostos i de les polítiques
2. avaluar si els governs complien els seus compromisos de polítiques de dones
3. canviar les polítiques i els pressupostos per tal d'incrementar la situació social i econòmica de les dones, i assolir més igualtat d'oportunitats

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

Per tal d'assolir aquest objectiu, es va demanar que cada dependència governamental presentés una auditoria del pressupost anual relacionat amb les fites aconseguides pel Govern quant a qüestions de dones i nenes. En concret, es va instruir als departaments d'incloure dins l'auditoria tots els seus programes i totes les seves despeses, incloent-hi aquells que no eren expressament dissenyats per a les dones i les nenes.

Es va dotar als departaments d'un marc conceptual que permetés desmitificar la neutralitat aparent dels pressupostos i de les polítiques del Govern. Aquest marc conceptual consistia a classificar els pressupostos en tres categories d'acord amb l'orientació de les seves despeses:

1. Pressupostos amb despeses destinades a les dones i les nenes
2. Pressupostos amb despeses generals
3. Pressupostos amb despeses destinades a oportunitats de feina equitativa dins del sector públic

Aquest marc va permetre una avaluació quantitativa de la proporció de les despeses governamentals orientades a les dones i les nenes en comparació amb les despeses generals. Aquesta avaluació va mostrar que les despeses destinades a programes específics per a les dones i les nenes eren relativament modestes. Per exemple, una anàlisi dels pressupostos de gènere de vint-i-sis dependències governamentals al sud d'Austràlia durant els anys 1985-1986 mostra que les despeses destinades a programes específics per a les dones i les nenes representaven una mitjana del 0,75 per

cent del pressupost total, mentre que la categoria general constituïa una mitjana del 99 per cent del pressupost total (Sharp i Broomhill, 2002).

També es va fer un gran esforç per tal que les dependències governamentals entenguessin que les desigualtats de gènere existents en l'àmbit social i econòmic sovint es tradueixen en diferències de gènere pressupostàries que, d'una manera no intencionada, poden incrementar les desigualtats de gènere dins de la societat. En particular, es va demanar a les dependències que identifiquessin les diferències de gènere dels seus programes i pressupostos. Aquest exercici va posar de relleu l'existència d'importants diferències de gènere en les despeses governamentals. Per exemple, el pressupost de gènere del 1986 del Govern federal Australià mostra que les despeses del Govern en programes d'ajust d'indústries és molt més baix en indústries majoritàriament femenines, com pot ser la indústria tèxtil, que en indústries majoritàriament masculines, com pot ser la indústria de l'automòbil (Mancomunitat d'Austràlia, 1986).

Atès que les despeses destinades a oportunitats de feina equitativa dins del sector públic influeixen el paper de les dones en càrrecs de presa de decisions en la societat, els pressupostos de gènere australians també van analitzar la composició de gènere dels funcionaris. Per exemple, la representació femenina en els consells governamentals, comitès i autoritats de Tasmània era, de mitjana, només un 27 per cent (Oficina de la Situació de la Dona, Tasmània, 1997). Aquest percentatge era similar al d'altres estats i territoris australians. Arrel d'aquesta anàlisi, es van fer grups de pressió per reduir aquestes desigualtats de gènere en el sector privat.

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

Els pressupostos de gènere australians van avaluar si els governs complien els seus compromisos de igualtat d'oportunitats. Per exemple, les dependències governamentals australianes van fer auditories internes en les quals:

1. examinaven les seves polítiques i avaluaven la rellevància d'aquestes polítiques en la situació econòmica i social de les dones
2. identificaven indicadors de gènere com, per exemple, el nombre de dones o homes que es beneficien del programa
3. mostraven els recursos invertits
4. indicaven els canvis que tenien planejats per al pròxim any.

Aquests exercicis van contribuir al desenvolupament i la utilització de dades desagregades de gènere.

Els pressupostos de gènere australians també van ésser efectius com a eina de control de les implantacions de les polítiques i de la legislació de gènere. Un exemple és l'Agenda Nacional de les Dones, un treball sobre el progrés dels pressupostos de gènere federals del 1988 al 1989. Aquest treball incloïa indicadors desglossats per sexe que mesuraven el progrés econòmic i social de les dones. El treball també mostrava el nivell de recursos destinat a les àrees d'assistència a les criatures, educació i programes d'aprenentatge, com també assistència a la tercera edat, entre altres.

Ara bé, els pressupostos de gènere es van trobar amb certes dificultats en el procés d'avaluació del compliment dels compromisos polítics de política de dones. Això va ser degut al fet que els pressupostos convencionals fan avaluacions a curt termini i sovint utilitzen un nombre reduït de paràmetres. Malgrat insistir en la

importància d'avaluacions a llarg termini, els pressupostos de gènere australians no van aconseguir que es canviés l'enfocament d'avaluació del curt al llarg termini.

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

Segons Sharp i Broomhill (1990), l'èxit dels pressupostos de gènere depèn de la seva capacitat de canviar la distribució dels pressupostos i incorporar la perspectiva de les dones a les polítiques públiques. Com que a Austràlia la iniciativa dels pressupostos de gènere va sorgir dins del Govern, hi va haver una voluntat política important que va generar moltes iniciatives per a les dones i que va representar moltes inversions per a les dones. Els pressupostos de gènere australians també van generar importants canvis de política. Per exemple, un descompte fiscal que es donava per tenir una parella dependent (i que, per tant, s'acostumava a donar al home) va ser substituït per una transferència per l'atenció domèstica dels infants que es donava a l'individu que tingués cura majoritàriament del nen o nena (normalment les dones).

No és fàcil establir una relació directa entre els pressupostos de gènere i els canvis d'assignació de recursos i de polítiques que generen. Ara bé, els estudis fets indiquen que, entre el 1985 i el 1996, les despeses en àrees rellevants per a les dones van créixer substancialment a Austràlia. Per exemple, l'ajuda federal a les famílies amb nens a Austràlia va créixer un 27 per cent i l'assistència a la gent gran va créixer un 24 per cent durant aquell període. A més, el nombre de places d'escoles bressol per a les dones que tenen un treball remunerat es va multiplicar per cinc, de 50.000 a 234.000 places (Deborah Mitchell, 1999).

En demanar que el Departament del Tresor fes una declaració formal i oficial de la relació entre la política pressupostària i les polítiques de dones, els pressupostos de gènere australians van establir un nou vincle amb la política pressupostària. Això és important quan és el marc macroeconòmic del Govern el que en última instància determina l'impacte positiu o negatiu de la política econòmica del Govern sobre les dones (Sharp and Broomhill, 1988; Cagatay, Elson and Grown, 1995; Bakker 1996).

C. Limitacions

A continuació, es presenten algunes de les limitacions de la iniciativa australiana.

- **Vulnerabilitat del procés davant de reduccions dels pressupostos.** El fet que les oficines centrals de polítiques de dones establissin un marc institucional dins del Govern, les va fer vulnerables a reduccions del pressupost durant la segona meitat dels anys noranta. Per exemple, la desaparició dels pressupostos de gènere en l'àmbit federal el 1996 va coincidir amb una reducció del pressupost de l'Oficina de la Situació de les Dones del 40 per cent. A més, durant un llarg període, no es va assignar cap directora o director a l'Oficina de la Situació de les Dones.
- **Perill que la presència de feministes dins del Govern redueixi la participació de les dones de la societat civil.** A la pràctica, a Austràlia, ONG feministes i dones de la societat civil van participar poc en el procés de pressupostos de gènere. Es creu que això és degut al fet que les feministes van jugar un paper clau dins del procés d'implantació dels pressupostos de

gènere des de dins del Govern. Per exemple, si bé els resultats dels pressupostos de gènere es van publicar i distribuir a la societat civil, no hi va haver gaire debat públic. Això es deu, per una banda, al fet que el format en què es van distribuir els documents no incitava a la participació de la societat civil, i per altra banda, que va ser difícil per a les ONG feministes i dones de la societat civil criticar el treball de les feministes dins del Govern.

- **Resistència política en la utilització de certs instruments d'anàlisi.** Hi va haver força resistència política a utilitzar certs instruments d'anàlisi, com per exemple, l'anàlisi del marc macroeconòmic. Per exemple, el Departament del Tresor es va resistir a analitzar les despeses del pressupost federal. En un altre àmbit, si bé la majoria dels departaments comentaven les implicacions del treball domèstic no remunerat fet per les dones, la seva anàlisi econòmica dels pressupostos no va incloure l'economia del treball domèstic i comunitari no remunerat.

INICIATIVES DES DE LA COMUNITAT: EL CAS CANADENC

A. El marc institucional

1. El context

En els darrers anys, els processos d'implantació dels pressupostos de gènere s'han vist frenats en molts països pel renaixement del pensament neoliberal que recomana la reducció de la majoria de les formes d'intervenció del Govern i porta a una separació entre les esferes de la política social i l'econòmica. En aquest context, la iniciativa canadenc, en sorgir des de la comunitat, pot oferir un camí alternatiu a la incorporació dels pressupostos de gènere.

Al contrari que en la majoria de països on els pressupostos de gènere s'han concentrat en l'anàlisi de les despeses, al Canadà els pressupostos de gènere han posat molt d'èmfasi a incloure la perspectiva de les dones en les polítiques macroeconòmiques, relacionant constantment la política fiscal amb la monetària. Aquesta iniciativa, resultat del treball conjunt d'un gran nombre de grups civils dins de la societat canadenc, produeix una proposta de pressupostos alternatius als del Govern que és molt completa i que inclou imposició fiscal i política monetària. Finalment, aquests pressupostos també prenen en consideració la relació que existeix entre les finances i els pressupostos, en l'àmbit global, local i nacional.

2. El procés

La recessió de principi dels anys vuitanta que es va viure al Canadà va comportar un gir important en les polítiques econòmiques i socials del país. El Govern liberal d'aleshores va iniciar, a mitjans dels anys vuitanta, un procés de reestructuració que pretenia ajustar l'economia canadenc a les noves condicions internacionals. De manera que cap a final dels anys vuitanta, aquest Govern havia introduït una política monetària caracteritzada per alts tipus d'interès que pretenia controlar la inflació, i una política de control fiscal i de reducció del dèficit dels diferents estaments governamentals. Aquest Govern va iniciar també un procés de privatització i desregularització i va entrar en negociacions per aconseguir els acords de comerç amb els Estats Units i Mèxic.

El moviment feminista canadenc, preocupat per les conseqüències que aquests canvis tindrien en la situació econòmica i social de les dones i en la igualtat d'opor-

tunitats, va intentar influenciar i canviar l'agenda de reestructuració econòmica i política del Govern liberal. Per exemple, les organitzacions feministes van participar activament en el debat sobre els acords de comerç amb Estats Units i Mèxic del 1988 i en el referèndum constitucional del 1992. Aquestes organitzacions de dones també van qüestionar les noves mesures pressupostaries adoptades que reduïen els serveis, el treball i la seguretat social en les diferents jurisdiccions governamentals. Altres iniciatives de les organitzacions feministes incloïen fer pressió per tal que es mesurés i reconegués el treball no retribuït, com també lluitar per un programa nacional d'escoles bressol, entre altres.

El primer pressupost de gènere alternatiu es va realitzar el 1995, i des d'aleshores s'ha continuat fent. L'objectiu inicial d'aquest primer pressupost va ser qüestionar els pressupostos del Govern federal que reduïen la despesa del sector públic per tal de reduir el dèficit fiscal canadenc del 5 per cent del producte interior brut (PIB) a l'objectiu fixat del 3 per cent del PIB.

3. Trets característics

Els pressupostos de gènere canadencs es caracteritzen pels trets següents:

- **Representen un gran i divers grup d'organitzacions de dones.** Els pressupostos de gènere canadencs són el resultat d'un procés de participació, discussió, col·laboració i compromís de multitud de grups de la societat civil canadencs. Entre aquests grups hi ha organitzacions feministes, grups de base, ONG i investigadores, entre altres. Aquests grups sovint representen grups d'interès molt diferents, tant en l'àmbit social com ètnic, educacional o ideològic. Per tal d'assegurar que els pressupostos de gènere alternatius incloguin una àmplia varietat d'opinions, es fan multitud de consultes als diferents grups i s'organitzen conferències i taules rodones. A més, els diferents grups d'interès poden tenir un representant en el Comitè de Direcció Nacional.
- **Pretenen sensibilitzar la societat i el Govern de l'impacte dels pressupostos federals en la igualtat de gènere.** Les feministes canadenques són conscients que el context macroeconòmic del país té un gran impacte en la situació econòmica i social de les dones, i en la igualtat d'oportunitats. Els pressupostos de gènere alternatius pretenen portar a debat públic les conseqüències de gènere de la política macroeconòmica del Govern. També pretenen sensibilitzar el govern de les conseqüències de les seves polítiques macroeconòmiques i del seus pressupostos sobre les qüestions de gènere.
- **Tenen un enfocament en polítiques macroeconòmiques, en comptes d'un enfocament en l'anàlisi de despeses.** A diferència de la majoria de pressupostos, els pressupostos de gènere canadencs han posat molt d'èmfasi en les polítiques macroeconòmiques i han relacionat la política fiscal amb la monetària. Per exemple, el primer pressupost de gènere alternatiu fet el 1995 proposava una política monetària i fiscal expansiva (en contraposició amb la política contractiva monetària i de control fiscal implantada pel Govern). Per finançar aquesta política econòmica expansiva, aquest pressupost alternatiu comptava amb:
 1. un creixement econòmic resultat de la política expansiva
 2. un increment de la pressió fiscal sobre les empreses i els individus de renda alta

B. Objectius

El moviment feminista canadenc fa més de trenta anys que participa activament en el debat polític i econòmic del país. Els pressupostos de gènere alternatius són un element més dins de les activitats de sensibilització en qüestions de situació social i econòmica de la dona i d'igualtat d'oportunitats realitzades per les feministes en els darrers anys. Tant els pressupostos de gènere alternatius com les altres activitats feministes tenen els sis objectius següents:

1. Basar el disseny de polítiques en les diferents experiències dels homes i les dones dins del mercat laboral i el mercat no remunerat. Atès que les experiències dels homes i les dones en el mercat laboral i el mercat no remunerat són diferents, l'impacte de les polítiques del Govern no són neutrals al gènere. Per exemple, les feministes canadenques han argumentat que les lleis fiscals que utilitzen la família com a unitat de base es fonamenten en presumpcions errònies sobre:

1. com es distribueix la renda
2. qui controla la renda dins la família

2. Incorporar en el marc de l'anàlisi de la macroeconomia la importància de la reproducció social dins l'economia. Les feministes canadenques consideren vital que el marc d'anàlisi de la macroeconomia inclogui tant el sector reproductiu com el sector no remunerat. Per exemple, elles argumenten que una política social que redueixi les despeses socials (en seguretat social o assistència a l'infant, per exemple) està traspasant les responsabilitats del sector públic al sector reproductiu no remunerat, la qual cosa incrementa les tasques no retribuïdes de les dones i en limita les oportunitats d'igualtat en el mercat laboral.

3. Demanar i donar suport a la creació de noves variables per facilitar la consciència de gènere en l'anàlisi del marc macroeconòmic. Les feministes canadenques consideren molt important l'existència i la utilització de variables que facilitin l'anàlisi de gènere dins de l'estudi macroeconòmic de l'economia. Per exemple, elles han estat fent pressió per tal que es mesuri el treball no remunerat, es quantifiqui l'impacte de transferir responsabilitats del sector públic al sector reproductiu no remunerat i es generin nous indicadors de benestar social.

4. Reconèixer la importància del marc institucional pel que fa a la política. Les feministes canadenques reconeixen la importància del marc institucional dins del qual es decideix la política del país, per la qual cosa en el primer pressupost de gènere van oferir una resposta macroeconòmica expansiva com a alternativa a la política macroeconòmica vigent. Ara bé, elles eren conscients que la política expansiva que oferien només seria possible si estava acompanyada d'un canvi institucional.

5. Introduir el concepte de gènere dins de les principals àrees de política econòmica. Més enllà de les estratègies d'igualtat d'oportunitats i de polítiques microeconòmiques i sectorials sobre les dones, les feministes canadenques estan intentant traslladar la discussió del tema de gènere de l'àmbit microeconòmic a l'àmbit macroeconòmic.

6. Consolidar poders de base i aliances per tal d'influenciar la política econòmica. Per tal de canviar la política macroeconòmica, les feministes canadenques tenen clar que l'estratègia política és tan important com la

teoria econòmica, els models i les dades. Per això, a més de garantir que el procés fos un procés participatiu de multitud de grups de dones amb interessos diferents, també han inclòs en el debat i han fet aliances polítiques amb altres grups, com, per exemple, alguns sindicats.

C. Limitacions

A continuació, es discuteixen algunes de les limitacions de la iniciativa canadenca.

- **Accés limitat a informació i dades sobre les polítiques i els pressupostos del Govern.** La iniciativa canadenca, com que sorgeix des de fora del Govern, té un accés limitat a informació crucial per realitzar un assessorament degudament documentat sobre els impactes de gènere dels pressupostos. Probablement per aquest motiu els pressupostos de gènere canadencs s'han concentrat en una anàlisi del marc macroeconòmic en comptes d'una anàlisi sobre les despeses del Govern.
- **Capacitat limitada de fer propostes al procés de decisió del pressupost.** La iniciativa canadenca pot fer recomanacions i demanar canvis sobre la política econòmica. Ara bé, com que és una iniciativa que sorgeix des de fora del Govern, el poder de participació dins de les polítiques, els processos i les distribucions de recursos del país és limitat. Per exemple, en diverses reunions entre les feministes canadenques i el Govern per parlar de política econòmica, els participants del Govern han estat majoritàriament funcionaris dels ministeris de temes socials. El fet que no hi haguessin gaires participants del Ministeri de Finances fa palès que el Govern canadenc encara considera les qüestions de gènere com a qüestions socials i de microeconomia i no com a qüestions de macroeconomia i de política econòmica més general.
- **Capacitat limitada de qüestionar la política del Govern.** Atès que alguns dels grups feministes tenien alguna representació dins del Govern (per exemple, dins del Ministeri responsable de la Situació de la Dona) i que altres grups feministes rebien ajuda financera del Govern, s'ha qüestionat de vegades la capacitat de crítica i confrontació real del moviment feminista a l'hora de qüestionar la política del Govern.

INICIATIVES LOCALS: EL CAS DE LA REGIÓ ANDINA

A. El marc institucional

1. El context

Les polítiques de reforma estructural neoliberal aplicades a partir dels anys vuitanta a Amèrica Llatina van produir canvis tecnològics, econòmics, socials, institucionals i polítics que van posar a prova la capacitat d'adaptació de les societats llatinoamericanes. En aquest context, es van impulsar processos de descentralització de les decisions i dels serveis estatals com una resposta als processos d'exclusió social i política generats pel mateix model neoliberal.

Diferents moviments socials, sobretot moviments de dones, van reivindicar els processos de descentralització amb l'objectiu de consolidar la seva identitat social

i incrementar la seva participació en les decisions i en la gestió del desenvolupament de la seva societat. Ara bé, l'obertura que va acompanyar les reformes institucionals i l'interès dels moviments socials no garantia d'entrada un procés democràtic més gran ni una resposta efectiva a les diferents necessitats de la ciutadania. És en aquest context que els pressupostos de gènere van sorgir i van permetre una anàlisi dels èxits i les limitacions d'aquestes reformes institucionals.

2. El procés

UNIFEM - Regió Andina va començar a fer pressupostos de gènere l'any 2000, en el marc del seu Programa de Drets Econòmics i Socials de la Dona Andina. Un dels objectius principals era promoure la participació de les dones en els pressupostos per tal de facilitar el procés democràtic i millorar la participació política, econòmica i social de les dones dins la societat. Aquesta iniciativa va passar a coordinar-se posteriorment a tota la regió a través del programa d'UNIFEM-Latinoamèrica i Carib «Reptes: un enfocament de drets humans per la justícia econòmica i social de les dones de la regió llatinoamericana i del Carib». L'any 2001, UNIFEM va establir arreu del món el seu programa «Enfortiment de la governabilitat econòmica: anàlisi de gènere aplicada als pressupostos», a través del qual, i amb l'ajut de la Secretaria de Cooperació al Desenvolupament del Govern belga, s'han realitzat experiències de pressupostos de gènere a vint països. Així, doncs, iniciatives inicialment subregionals han agafat protagonisme i s'han establert en l'àmbit regional i mundial.

Durant els anys 2001 i 2002, UNIFEM va realitzar pressupostos de gènere a Bolívia, Equador i Perú. Aquestes iniciatives van ser en l'àmbit del Govern local, amb l'excepció dels pressupostos de gènere del Govern central de Bolívia. Els municipis seleccionats van ser La Paz, a Bolívia; Chambo, Colta, Cuenca, Esmeraldas, Quito i Salitre, a l'Equador, i Villa El Salvador, al Perú.

La recerca d'aliances estratègiques va ser un tema important en la realització dels pressupostos de gènere. Des del principi, es va considerar fonamental treballar tant amb els governs com amb grups de la societat civil. A més, també es va cercar la col·laboració d'acadèmiques i especialistes en temes de gènere i economia o finances públiques. Amb relació als governs, es va cercar l'associació amb governs locals que tinguessin un compromís polític per la igualtat d'oportunitats entre dones i homes. Amb relació a la societat civil, es van cercar aliances amb organitzacions del moviment de les dones que tinguessin capacitat per difondre els resultats de les investigacions en l'àmbit nacional i que poguessin adoptar els pressupostos de gènere com a eina política.

Un cop seleccionades les iniciatives i els socis, UNIFEM va organitzar a Quito un seminari de capacitat de les eines dels pressupostos de gènere, al qual va invitar representants dels governs locals i de les organitzacions de dones, com també especialistes seleccionades per presentar anàlisis de casos. Després d'aquest seminari, UNIFEM va desenvolupar tres modalitats diferents d'intervenció que van ser escollides d'acord amb les circumstàncies i característiques dels llocs i de les institucions locals:

1. Consultores externes. En el cas dels pressupostos de gènere del Govern central de Bolívia i de les municipalitats de La Paz, Quito, i Villa El Salvador, les especialistes contractades van ser consultores externes.

2. ONG. Els pressupostos de gènere dels municipis de Salitre, Colta, Chambo i Esmeraldas van ser implantats per ONG.

3. Una professional de l'Ajuntament. A Cuenca, el municipi va seleccionar una professional de la seva plantilla per elaborar els pressupostos de gènere.

En la realització dels pressupostos de gènere, UNIFEM va participar-hi activament mantenint un contacte directe amb les organitzacions i les consultores que realitzaven els pressupostos. Aquest seguiment simultani de les diferents iniciatives va permetre aprendre del mateix procés i facilitar l'assistència tècnica a través de propostes i estratègies desenvolupades a cada una de les experiències.

3. Trets característics

Els pressupostos de gènere d'UNIFEM a la regió andina es caracteritzen pels trets següents:

- **Són una eina per a la governabilitat democràtica.** Els pressupostos de gènere són una eina que contribueix a la governabilitat democràtica perquè
 1. estableixen nous mecanismes de relació entre el Govern i la societat civil
 2. generen noves formes d'institucionalitat i mediació amb els interessos dels ciutadans, homes i dones
 3. ajuden a respondre a les exigències del nou context socioeconòmic, polític i cultural dels estats globalitzats
- **Tenen un enfocament local, amb especial èmfasi en la intervenció de processos participatius.** Atès que a Amèrica Llatina, i sobretot a la regió andina, els pressupostos de gènere han estat emmarcats en la crisi de la governabilitat i en la posada en funcionament de reformes a l'Estat que donen un paper de protagonisme creixent als governs locals, UNIFEM ha potenciat les iniciatives de pressupostos de gènere en l'àmbit local i ha donat prioritat a aquells casos en els quals ha existit algun tipus de dinàmica de participació ciutadana.
- **Tenen un enfocament regional.** UNIFEM ha comptat amb un enfocament regional, ha posat especial èmfasi en la coordinació d'esforços, la generació de sinergies entre les diferents iniciatives i l'intercanvi d'experiències entre aquestes iniciatives i amb altres propostes de la resta de països d'Amèrica Llatina.
- **Són un procés a llarg termini.** La realització de pressupostos de gènere genera processos a llarg termini que involucren múltiples dimensions i canvis per als actors i les actrius que hi participen.
- **Compten amb la participació de moviments de dones.** Les dones de la regió andina han participat en gran varietat d'iniciatives i en l'elaboració de propostes per millorar la situació de la dona en l'economia i la societat. A través de processos participatius, les dones han definit una agenda de necessitats i interessos amb el propòsit d'influenciar l'elaboració de polítiques públiques.
- **S'adapten a les realitats i necessitats locals.** S'han utilitzat diferents eines metodològiques per a l'anàlisi dels pressupostos de gènere d'acord amb les realitats institucionals, polítiques, culturals i socials i les disponibilitats de recursos i dades dels diferents municipis. Per exemple, en l'estudi de les administracions de les zones del districte metropolità de Quito, a l'Equador, es va identificar el gènere dels destinataris dels programes i es va estimar

quin percentatge dels recursos públics eren assignats a dones i homes. En canvi, al municipi de La Paz, a Bolívia, es va analitzar quina proporció de la despesa pública es destinava a despeses generals versus despeses específicament dirigides a dones i nenes.

B. Objectius

Els objectius dels pressupostos de gènere d'UNIFEM a la regió andina eren:

1. avaluar si els governs locals complien els seus compromisos d'igualtat d'oportunitats
2. promoure la participació de les dones en els pressupostos per tal de facilitar el procés democràtic i millorar la participació política, econòmica i social de les dones dins la societat
3. facilitar la implantació i la continuïtat dels pressupostos de gènere en la regió andina, a Amèrica Llatina, i a la resta del món

1. Avaluar si els governs locals compleixen els seus compromisos d'igualtat d'oportunitats

Els pressupostos de gènere van permetre avaluar l'impacte de les diferents polítiques dels governs locals en dones i homes. Un dels grans resultats d'aquests estudis va ser l'evidència que, en la majoria de casos, els governs locals no incorporaven la perspectiva de gènere en les estratègies de desenvolupament a mitjà i llarg termini, i tampoc en les assignacions pressupostàries.

2. Promoure la participació de les dones en els pressupostos per tal de facilitar el procés democràtic i millorar la participació política, econòmica i social de les dones dins la societat

Els pressupostos de gènere van ampliar les capacitats que les dones tenen per identificar les seves necessitats i exigir canvis per tal d'incrementar la seva qualitat de vida. Per exemple, una anàlisi del mecanisme de participació de les dones en el procés pressupostari realitzat a Villa El Salvador, al Perú, va evidenciar que eren els homes els que majoritàriament prenen decisions sobre els recursos públics del districte, malgrat que fossin les dones les que realitzaven la majoria de les feines comunitàries. A partir d'aquesta anàlisi es van realitzar propostes orientades a incorporar el gènere en el procés pressupostari i a establir una quota mínima de participació de les dones en els comitès de desenvolupament territorial.

3. Facilitar la implantació i la continuïtat dels pressupostos de gènere a la regió andina, a Amèrica Llatina, i a la resta del món

Els pressupostos de gènere d'UNIFEM a la regió andina van adaptar les eines existents per a l'anàlisi dels pressupostos de gènere al context dels països en els quals es van implementar. Un cop es van realitzar els pressupostos de gènere a les diferents localitats, UNIFEM va elaborar un document de sistematització de les experiències i una proposta metodològica comú per a l'anàlisi dels pressupostos des de la perspectiva de gènere. Aquest document es va presentar en un seminari organitzat per UNIFEM davant d'un grup d'especialistes sobre el tema i investigadores vingudes de diferents països d'Amèrica Llatina. El seminari també va servir per intercanviar experiències i resultats. Tant els pressupostos de gènere realitzats com les lliçons d'aquestes implantacions s'han publicat en un llibre per tal de facilitar la implantació i continuïtat dels pressupostos de gènere en altres països.

C. Limitacions

A continuació, es presenten algunes de les limitacions que s'han observat a l'hora de realitzar els pressupostos de gènere a la regió andina.

- **Omissió del tema de la igualtat d'oportunitats a la majoria de documents de planificació i desenvolupament.** Si bé tots els països tenen documents oficials, com, per exemple, el Pla d'igualtat d'oportunitats, en què es parla d'igualtat d'oportunitats, aquesta retòrica no ha estat acompanyada d'una assignació de recursos que suposi una disminució de les diferències de gènere o una millora dels drets de les dones. La majoria de països, per exemple, no ha incorporat la perspectiva de gènere en els plans de desenvolupament local en els quals es planifiquen les estratègies de desenvolupament a mitjà i a llarg termini. Això és particularment preocupant perquè, en moltes ocasions, les assignacions pressupostàries estan condicionades al compliment dels objectius i accions d'aquests plans de desenvolupament.
- **Existència de fortes restriccions pressupostàries.** Les restriccions pressupostàries han estat una de les principals limitacions a l'hora de presentar propostes o alternatives als pressupostos existents. Per restriccions pressupostàries entenem condicionalitats que existeixen en els ingressos o en les despeses que limiten la seva lliure assignació. En el cas dels ingressos dels governs locals, molts estan determinats per programes específics. Per exemple, el 33 per cent dels ingressos de Villa El Salvador, al Perú, provenien del Fons de Compensació Municipal (FONCOMUN) que estableix que almenys un 70 per cent d'aquests ingressos s'havia de destinar a projectes d'inversió, i no es podia destinar més del 30 per cent a despeses corrents (Andía i Beltran, 2002). En el cas de les despeses, ens trobem que gran part del pressupost ja està assignat a pagar el deute existent.
- **Carència d'informació bàsica per realitzar pressupostos de gènere.** En la majoria d'aquest països no hi havia dades que indiquessin qui són els contribuents dels recursos recaptats o els usuaris dels recursos públics. La manca d'aquesta informació ha dificultat l'anàlisi de les despeses i dels ingressos des d'una perspectiva de gènere.
- **Manca d'enquestes sobre l'ús del temps.** La manca d'enquestes sobre l'ús del temps en els països de la regió andina va impedir que s'avalués l'impacte del pressupost sobre l'ús del temps. Aquesta anàlisi és fonamental per fer visible el treball no remunerat, realitzat en gran part per les dones, i les desigualtats que produeix en les relacions de gènere.

LLIÇONS DE LES EXPERIÈNCIES INTERNACIONALS PER A CATALUNYA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6. Importància que s'utilitzin tots els instruments d'anàlisi dels pressupostos de gènere

Atès que hi ha una gran varietat d'eines per a l'anàlisi dels pressupostos de gènere, és important que, sempre que sigui possible, s'utilitzin quantes més eines millor.¹ Els pressupostos de gènere d'UNIFEM a la regió andina són un bon exemple on s'han utilitzat diferents eines metodològiques per a l'anàlisi dels pressupostos de gènere d'acord amb les realitats institucionals locals i les disponibilitats de recursos i dades dels diferents municipis.

¹ Per exemple, la Diane Elson ha identificat un conjunt d'eines per a l'anàlisi dels pressupostos de gènere com són l'anàlisi de beneficiaris desagregats per gènere, l'anàlisi de la incidència dels impostos i de les despeses, l'anàlisi de sèries temporals i l'anàlisi del marc macroeconòmic a mitjà termini (Diane Elson, 1998; Secretaria de la Mancomunitat Britànica, 1999).

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

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

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

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

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

Les diferències institucionals, polítiques, culturals i socials dels diferents països, com també les diferents disponibilitats de recursos i dades dels diversos governs, fa que no hi hagi una recepta única per als pressupostos de gènere. Per tant, és necessari adaptar les diferents eines disponibles a les realitats i necessitats de cada localitat.

Quadre I Trets característics dels pressupostos de gènere

Iniciatives governamentals: el cas australià

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

Iniciatives des de la comunitat: el cas canadenc

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

Iniciatives locals: el cas de la regió andina

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

Quadre II Limitacions dels pressupostos de gènere

Iniciatives governamentals: el cas australià

- Vulnerabilitat del procés davant de reduccions dels pressupostos
- Perill que la presència de feministes dins del Govern redueixi la participació de les dones de la societat civil
- Resistència política en la utilització de certs instruments d'anàlisi

Iniciatives des de la comunitat: el cas canadenc

- Accés limitat a informació i dades sobre les polítiques i pressupostos del Govern
- Capacitat limitada de fer propostes al procés de decisió del pressupost
- Capacitat limitada de qüestionar la política del Govern

Iniciatives locals: el cas de la regió andina

- Omissió del tema d'igualtat d'oportunitats a la majoria de documents de planificació i desenvolupament
- Existència de fortes restriccions pressupostàries
- Manca d'informació bàsica per realitzar pressupostos de gènere
- Manca d'enquestes sobre l'ús del temps

III Pressupostos públics

A. Marc conceptual

Els governs disposen d'un conjunt d'eines econòmiques que utilitzen per ajustar els desequilibris macroeconòmics. Per exemple, els pressupostos públics tenen un paper essencial en la planificació i el control de les activitats econòmiques d'una nació. Més en concret, els governs utilitzen els pressupostos per planificar tant els ingressos que esperen recaptar durant l'exercici econòmic, com les despeses públiques que planifiquen fer durant aquest mateix període. Els pressupostos públics són, per tant, una previsió d'ingressos i de despeses per a un exercici econòmic basada en una sèrie d'objectius econòmics i de creixement establerts pel Govern.

Els pressupostos públics són importants ja que:

1. Estableixen la quantitat de recursos disponibles per realitzar els objectius governamentals.
2. Representen quantitativament les prioritats governamentals i permeten la comparació de la despesa per partides i per la seva evolució al llarg del temps.
3. Permeten concretar el desenvolupament de les actuacions governamentals per àrees temàtiques (com, per exemple, habitatge, educació o treball).

Una primera revisió d'aquests criteris des de la perspectiva de gènere mostrarà si els pressupostos incideixen en les preocupacions de les dones i els homes per igual o si un dels sexes disposa, a través dels pressupostos públics, de major resposta a les seves demandes en la vida quotidiana.

B. Les funcions del pressupost del Govern

El pressupost del Govern té un paper essencial en la planificació i el control de les activitats econòmiques d'una nació. Els pressupostos tenen diverses funcions. A continuació, descrivim quatre de les principals funcions econòmiques dels pressupostos del Govern:

1. **Assignació de recursos.** Aquesta funció es refereix a l'oferta de béns i serveis públics per part del Govern. Per exemple, en assignar els recursos, la Generalitat ha de decidir:
 1. la proporció del pressupost que es destinarà en prestació de béns i serveis públics

2. com es repartiran els recursos entre les diverses funcions, polítiques i programes governamentals de la Generalitat.

2. Distribució dels ingressos i la renda. Aquesta funció es refereix a la utilització de la política pressupostària per tal de reduir les desigualtats en la distribució dels ingressos i la renda. Per exemple, la política pressupostària del Govern pot reduir les desigualtats en la distribució dels ingressos i renda per mitjà d'una imposició progressiva i una redistribució de la renda als més necessitats.

3. Estabilització de l'economia. Els pressupostos del Govern s'utilitzen per promoure un cert nivell d'activitat en el mercat laboral, l'estabilitat de preus, el creixement econòmic, la sostenibilitat ambiental i la competitivitat. La política d'estabilització requereix criteris econòmics, polítics i socials per determinar, per exemple, quins objectius tenen prioritat en un moment determinat i quins nivells d'atur, deute o dèficit públic són acceptables. La política pressupostària pot promoure el creixement econòmic a través del pressupost.

4. Rendició de comptes i responsabilitats i control sobre les finances del Govern. Els pressupostos del Govern, en mostrar les despeses i ingressos públics, permeten rendir comptes al Parlament i a la societat civil, a l'hora que fan possible un control sobre les finances del Govern.

C. Estructura dels pressupostos públics

Els pressupostos públics s'estructuren en dos grans blocs: el bloc dels ingressos i el bloc de les despeses.

No obstant això, els pressupostos poden representar-se sota una estructura:

- **Orgànica.** La presentació del pressupost es farà en funció dels centres gestors; és a dir, dels ens i organismes encarregats de gestionar els diners. En aquest cas, tant els ingressos com les despeses es poden ordenar orgànicament, o sigui, en funció de qui els recapta i qui els gasta.
- **Funcional i de programes.** En aquest cas, l'estructura pressupostària es realitza d'acord amb la finalitat o el objectiu de la despesa pública. En aquest cas, les despeses s'ordenen segons l'objectiu que persegueixen.
- **Econòmica.** L'estructura econòmica ordena els ingressos i les despeses amb relació a la seva naturalesa econòmica. Al quadre III es presenta la desagregació del pressupost sota aquest criteri d'ordenació.

D. El cicle pressupostari

Per analitzar els pressupostos és important entendre com estan formulats. També és útil conèixer el cicle pressupostari, perquè això permetrà identificar en quin moment del procés pressupostari és més fàcil una intervenció determinada.

Podem definir les quatre fases següents de l'anomenat cicle pressupostari de la Generalitat de Catalunya:

1. L'elaboració per l'executiu. Tal com descriu el quadre IV, l'elaboració del pressupost de la Generalitat és un procés que consta de tres fases ben determinades:

1. la confecció del pressupost
2. la tramesa del pressupost al Departament d'Economia i Finances
3. l'aprovació del Projecte de Llei del pressupost pel Consell Executiu

L'elaboració del pressupost comença a principi del mes de maig i dura uns cinc mesos.

2. L'aprovació al Parlament. Un cop aprovat el Projecte de Llei del pressupost pel Govern, aquest es trameta amb tota la documentació especificada en el quadre III al Parlament de Catalunya, abans del dia 10 d'octubre de cada any, per al seu examen, esmena i aprovació. Tal com descriu el quadre V, dins de la fase de discussió i aprovació del pressupost al Parlament cal distingir tres moments diferents:

1. el debat en el ple
2. el debat en comissió
3. el debat final en el ple

Quadre III Estructura del pressupost segons la naturalesa econòmica dels ingressos i de les despeses

Ingressos

Corrents

- Impostos directes
- Impostos indirectes
- Taxes, preus i altres ingressos
- Transferències corrents
- Ingressos patrimonials

De capital

- Transferències de béns
- Transferències de capital

D'operacions financeres

- Actius
- Passius

Despeses corrents

Corrents

- Personal
- Despeses de béns i serveis
- Despeses financeres
- Transferències corrents

De capital

- Inversions reals
- Transferències de capital

D'operacions financeres

- Actius
- Passius

3. L'execució de la despesa per l'executiu. L'exercici de l'execució pressupostària de les despeses s'ha de sotmetre als principis constitucionals següents: equitat, eficiència i economia, eficàcia, legalitat i solidaritat. Tot i que es pot parlar d'un procediment general d'execució del pressupost de despeses, no existeix un únic procediment sinó diversos. Segons el tipus de despesa de la qual parlem, hi haurà unes especialitats pròpies amb el seu procediment d'execució. No obstant això, hi ha una sèrie de fases que sempre són les mateixes. El quadre VI resumeix aquestes fases que sempre apareixen a tots els procediments d'execució de les despeses públiques.

4. Procediment de pagament. L'exercici del procediment de pagament constitueix un acte pel qual s'autoritza que s'efectuïn sortides materials o virtuals de diners del Tresor Públic, per satisfer una obligació, relativa a una proposta de pagament emesa per l'òrgan competent de gestió de la despesa. La normativa de la Generalitat estableix que correspon al conseller d'Economia i Finances l'ordenament dels pagaments que podrà delegar de forma expressa, amb caràcter general o singular.

Quadre IV Fases del cicle d'elaboració del pressupost de la Generalitat de Catalunya

Confecció del pressupost

Els organismes superiors de la Generalitat i els seus departaments trameten al conseller d'Economia i Finances abans del dia **1 de maig** de cada any:

- Els avantprojectes dels estats de despeses
- Els avantprojectes dels estats d'ingressos i, quan s'escaigui, de recursos i dotacions de les entitats autònomes i empreses públiques formant un sol avantprojecte per a cadascuna

L'estat d'ingressos del pressupost de la Generalitat serà elaborat pel Departament d'Economia i Finances, d'acord amb el que estableix l'article 31.2 de la Llei de finances públiques de Catalunya i l'article 4 de la LOFCA que fa referència als recursos de les comunitats autònomes.

Tramesa del pressupost al Departament d'Economia i Finances

El Departament d'Economia i Finances, tenint en compte els esmentats avantprojectes de despeses i l'estimació dels ingressos (que serà elaborat pel mateix Departament), formularà el Projecte de Llei de pressupost i el sotmetrà a l'acord del Govern.

El Projecte de Llei de pressupost haurà de d'incloure la documentació següent:

- El compte consolidat dels diferents projectes relatius a la Generalitat i a les seves entitats autònomes. Aquest compte ha de distingir de manera separada les operacions corrents i les operacions de capital, i s'ha de tenir en compte la distribució sectorial i territorial de les despeses d'inversió.
- Una memòria explicativa.
- Una memòria sobre els aspectes pressupostaris de la funció pública, la seva adequació a la plantilla orgànica vigent, el detall de les plantilles de totes les seccions i organismes autònoms i la seva política de contractació.
- Una memòria explicativa dels criteris aplicats en les subvencions corrents i de capital.
- La liquidació del pressupost de l'any anterior i un estat d'execució del vigent.
- Una memòria justificativa que indiqui l'oportunitat dels arrendaments o de les compres d'immobles incloses en el pressupost.
- Un informe econòmic financer.
- El pressupost classificat per programes en tots els departaments.

Aprovació del projecte de Llei de pressupost pel Consell Executiu

El Projecte de pressupost de la Generalitat se sotmet al Consell Executiu al qual correspon, segons l'article 49 de l'EAC, «l'elaboració i aplicació del pressupost de la Generalitat». D'aquesta manera, s'entén que correspon al Govern la iniciativa legislativa en matèria pressupostària.

Quadre V Debats dins de la fase de discussió i aprovació del pressupost al Parlament de Catalunya

Debat en el ple

En el qual es dur a terme el debat de la totalitat del Projecte de Llei de pressupost abans de començar la tramitació en comissió, i es refereix únicament i exclusivament a les esmenes de la totalitat del projecte. Els torns són de trenta minuts.

Debat en comissió

El debat en comissió es refereix a l'articulat i a l'estat d'autorització d'ingressos i de despeses, sens perjudici de l'estudi d'altres documents que hagin d'acompanyar el Projecte de Llei de pressupost. El president de la Comissió i de la Cambra, d'acord amb la Mesa respectiva, podran ordenar els debats i les votacions de la manera més adient amb l'estructura del pressupost.

Debat final en el ple

El debat final en el ple es referirà únicament a l'articulat i a les esmenes, i als vots particulars que seran reservats, i també a les esmenes a la totalitat reservades a les seccions o als serveis pressupostaris.

Quadre VI Procediment general d'execució del pressupost de despeses públiques

Autorització de la despesa

És un acte de caràcter intern i no implica encara una relació del centre gestor amb terceres persones, però suposa la iniciació del procés administratiu d'execució de la despesa.

A Catalunya, correspon als òrgans superiors de la Generalitat i als consellers dels departaments autoritzar les despeses pròpies dels serveis al seu càrrec, sempre dins de les limitacions que estableix el propi text refós en l'article 35:

- Els crèdits s'han de destinar a la finalitat motivada en el pressupost.
- No es poden adquirir compromisos per imports superiors als dels crèdits.

En els casos que es determinin per llei serà competència del Govern autoritzar les despeses.

Compromís de la despesa o disposició

És l'acte administratiu en virtut del qual l'autoritat competent acorda amb una tercera persona, després de l'acompliment dels tràmits que amb subjecció a la normativa vigent corresponguin, la realització d'obres, prestació de serveis i subministrament, que prèviament hagin estat autoritzades. Amb la fase de disposició queda formalitzada la reserva del crèdit per un import i condicions determinats exactament.

La disposició no és cap acte de decisió de realitzar una despesa, sinó que és la conseqüència pressupostària d'aquesta decisió. El que es fa amb aquest acte és convertir la reserva condicionada de crèdit en reserva formal i definitiva.

Reconeixement de l'obligació

És l'operació de contraure en compte els crèdits exigibles contra la Generalitat. Es pot arribar al nivell d'obligació perquè ha estat acreditada satisfactòriament la prestació que prèviament estava en fase de disposició.

Els òrgans competents per a la seva aprovació són els mateixos que en les fases d'autorització i disposició.

Proposta de pagament

En l'àmbit de la Generalitat de Catalunya, s'entén per pagament ordenat l'operació per la qual l'ordenador expedeix, en relació amb una obligació contreta, el manament de pagament contra la Tresoreria de la Generalitat.

E. Els ingressos de la Generalitat de Catalunya

L'Estatut d'Autonomia de Catalunya detalla els recursos de la hisenda de la Generalitat de Catalunya. Una llista d'aquests es pot trobar al quadre VII.

Quadre VII Ingressos de la Generalitat de Catalunya

- Impostos propis
- Impostos cedits per l'Estat
- Percentatge de participació en la recaptació total tributària de l'Estat
- Taxes i preus públics propis o derivats de serveis estatals transferits
- Contribucions especials pròpies
- Recàrrecs sobre impostos estatals
- Ingressos procedents del Fons de Compensació Interterritorial
- L'emissió de deute públic i el recurs al crèdit
- Els rendiments del seu patrimoni
- Ingressos de dret privat, llegats i donacions
- Subvencions
- Ingressos de multes i sancions que pot imposar
- Altres assignacions a càrrec dels pressupostos estatals

La Llei de finances públiques de Catalunya regula el règim dels drets de la hisenda de la Generalitat de Catalunya amb l'estructura següent:

- **Destinació dels ingressos.** Els recursos de la Generalitat de Catalunya i de les seves entitats autònomes i empreses públiques que en depenen s'han de destinar a satisfer *el conjunt* de les seves respectives obligacions. Aquest principi no permet, per tant, l'afectació dels ingressos recaptats al finançament de determinades despeses o bé l'increment de determinades despeses com a compensació per una major recaptació dels recursos que es gestionen pels departaments, entitats o empreses de la Generalitat.

- **Administració dels ingressos.** És el conseller d'Economia i Finances el que s'ocupa de l'administració dels drets que conformen la hisenda de la Generalitat de Catalunya. El Govern de la Generalitat de Catalunya, a proposta del conseller d'Economia i Finances, té la competència en l'organització dels serveis de gestió, recaptació, liquidació i inspecció tributària. Aquesta gestió (en totes les fases del procediment) dels tributs propis i dels recàrrecs sobre impostos estatals s'haurà d'ajustar a les disposicions que determinen l'Estatut d'Autonomia, les lleis del Parlament de Catalunya, els reglaments del Govern i les normes de desplegament que expedeixi el conseller d'Economia i Finances. En el cas dels tributs cedits, la gestió s'haurà d'ajustar al que disposa la Llei de cessió de tributs.
- **Indisponibilitat del fons.** S'estableix la no disponibilitat dels crèdits pressupostaris per part dels òrgans corresponents de l'Administració de la Generalitat de Catalunya amb finalitats d'ús i gestió diferents de les que marca la Llei de finances públiques, excepte si en una altra llei es disposa el contrari.
- **Prerrogatives de l'Administració.** L'Administració de la Generalitat gaudeix d'una sèrie de prerrogatives determinades legalment en l'exercici de la recaptació dels tributs i altres ingressos del dret públic, la gestió de la qual té encomanada. Per a l'ús d'aquestes prerrogatives, els òrgans corresponents de la Generalitat han d'actuar, si s'escau, d'acord amb els procediments administratius corresponents. D'una banda, aquestes prerrogatives garanteixen el cobrament de deutes per part de les hisendes públiques; d'altra banda, s'estableix que les quantitats degudes a la hisenda de la Generalitat, que corresponguin a qualsevol dels seus recursos, acumularan interessos de demora des del dia següent al del venciment del termini establert per fer-los efectius.
- **Prescripció dels drets.** Si les lleis reguladores dels diferents recursos financers no ho disposen altrament, els drets de la Generalitat al reconeixement i a la liquidació dels crèdits a favor seu prescriuen quan compleixin quatre anys des de la data en què pogué exercir-los. No pot tampoc exigir-ne el cobrament passats quatre anys del reconeixement o liquidació.

F. Problemes d'implantació dels pressupostos del Govern dins del context dels pressupostos de gènere

Abans de decidir els pressupostos, és important determinar els objectius i les polítiques que permetran assolir aquests objectius. Quan es trenca el vincle entre les polítiques i els pressupostos sorgeixen problemes d'implantació de les polítiques i dels programes. A continuació discutirem alguns d'aquests problemes d'implantació dins del context dels pressupostos de gènere.

Molt sovint, els pressupostos s'utilitzen per rendir comptes més que com a eina per assolir polítiques específiques o per avaluar el compliment d'aquestes polítiques. Això provoca que el procés pressupostari defineixi procediments per a la utilització dels recursos en comptes d'objectius i resultats desitjables, la qual cosa genera, almenys, tres tipus de problemes:

1. **Desqualificació i reducció dels pressupostos dels programes nous.** Quan el procés pressupostari dóna prioritat al rendiment de comptes i no a

l'assoliment d'objectius i de resultats, els pressupostos dels programes nous, com, per exemple, programes que cerquen l'equitat de gènere, corren un gran risc de ser reduïts o desqualificats. Això es deu que aquests programes, com que són nous, tendeixen a estar menys definits i a patir retards d'execució.

2. Dificultat d'implantar canvis de política del Govern en els pressupostos anuals. Els pressupostos que tenen com a funció bàsica rendir comptes tendeixen a pressupostar-se anualment, perquè aquesta periodicitat facilita aquesta funció. Ara bé, quan el que es pretén és realitzar canvis importants de política governamental, com, per exemple, la introducció de polítiques sensibles al gènere, la utilització de pressupostos anuals dificulta considerablement la planificació de canvis per fases.

3. Dificultat per controlar les activitats governamentals. Quan el procés pressupostari defineix les responsabilitats en termes de procediments en comptes de resultats, es fa difícil controlar les activitats governamentals i avaluar si els objectius fixats s'han assolit.

IV Agents implicats en els pressupostos de gènere

A. Agents internacionals

Existeixen diverses agències multilaterals i bilaterals que han expressat el seu suport a les iniciatives dels pressupostos de gènere. Entre aquestes cal mencionar la Secretaria de la Mancomunitat Britànica, el Centre Internacional per la Investigació i el Desenvolupament (CIID), la Unió Europea (UE), l'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic (OCDE), el Fons de les Nacions Unides per al Desenvolupament de les Dones (UNIFEM), l'Agència Sueca per al Desenvolupament Internacional (ASDI), la Corporació Suïssa per al Desenvolupament, l'Agència Alemanya per a la Cooperació Tècnica (GTZ), el Departament Britànic per al Desenvolupament Internacional (DBDI), el Programa de les Nacions Unides per al Desenvolupament.

Més específicament, les Nacions Unides, per mitjà de quatre conferències mundials sobre la dona realitzades en l'últim quart de segle, han contribuït a situar la causa de la igualtat d'oportunitats entre dones i homes en el centre de l'agenda política internacional i han unit la comunitat internacional en el compromís amb els drets de les dones, mitjançant l'aprovació dels respectius plans d'acció sorgits de cada una d'aquestes conferències.

Tot aquest desenvolupament internacional ha estat molt present a les línies directrius dels quatre programes d'acció comunitària per a la igualtat d'oportunitats entre dones i homes aplicats a la Unió Europea des del 1982, els quals han suposat un impuls considerable de les polítiques d'igualtat als estats membres.

Tanmateix, és amb l'entrada en vigor del Tractat d'Amsterdam, l'any 1999, quan el principi d'igualtat d'oportunitats entre dones i homes es converteix en un principi bàsic i fonamental en la concepció de la ciutadania europea: «(...) amb l'objecte d'assolir una igualtat real a la pràctica, el principi d'igualtat de tracte no impedeix que els estats membres mantinguin o adoptin mesures que suposin avantatges específics per facilitar al sexe menys representat el desenvolupament d'una activitat laboral o per prevenir o compensar avantatges en la carrera professional» (article 141 TCE), consagrant, doncs, les accions positives. Per la seva banda, els articles 2 i 3 TCE regulen la igualtat d'oportunitats com a missió i objectiu de la comunitat que ha de ser present a totes les polítiques comunitàries, facultant les institucions comunitàries, en el marc de llurs competències, a adoptar mesures adequades per lluitar contra la discriminació per raó de sexe (article 13 TCE).

L'actual estratègia marc comunitària per a la igualtat de gènere, vigent durant el període 2001-2005, és la nova referència en el mètode d'actuació política per assolir una igualtat d'oportunitats reals. L'estratègia recull l'experiència desenvolu-

pada durant el IV Programa i intenta superar les carències detectades a través de l'aplicació de l'enfocament integrat de gènere, estratègia acordada per la Plataforma d'Acció de Pequín sorgida de la Quarta Conferència Mundial de la Dona, en la qual també van tenir un paper rellevant les xarxes d'ONG i especialment les associacions feministes.

L'estratègia marc significa, en aquest nou context:

- Un marc polític regulador dels diferents programes i iniciatives europees que inclou els seus propis mecanismes de coordinació, criteris d'avaluació i eines de seguiment i d'avaluació de la integració de la perspectiva de gènere.
- Un programa d'acció comunitària per la igualtat d'oportunitats entre dones i homes que es convoca anualment segons les prioritats dels objectius que cal assolir.

B. Agents nacionals

1. El Govern

A Catalunya, de conformitat amb l'article 9.27 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, la Generalitat té competència exclusiva sobre la promoció de la dona. Des de la creació de l'Institut Català de la Dona, l'any 1989, el Govern de la Generalitat ha manifestat un compromís explícit amb la igualtat mitjançant el desenvolupament d'una política activa i l'aplicació de mesures d'acció positiva, en sintonia amb les directrius establertes per les polítiques europees.

El Govern ha aprovat, fins a l'actualitat, quatre plans que abasten els períodes 1989-1992, 1994-1996, 1998-2000 i 2001-2003. Aquests quatre plans tenen en comú, a més del caràcter d'interdepartamentals, els punts següents:

- Adequació a les necessitats de la població
- Continuitat i coherència amb accions endegades anteriorment
- Incorporació de noves prioritats que responen a l'avenç de la situació de les dones en la societat
- Adequació als marcs de referència, tant en l'àmbit autonòmic com estatal, de la Unió Europea i internacionals

Per tant, els plans d'acció i desenvolupament de les polítiques de dones s'erigeixen com a instruments bàsics per a l'articulació de les polítiques públiques d'igualtat d'oportunitats, i l'Institut Català de la Dona és l'òrgan encarregat d'elaborar-los, impulsar-los i fer-ne el seguiment.

El V Pla d'acció i desenvolupaments de les polítiques de dones a Catalunya 2005-2007 representa un nou escenari en les polítiques que s'han de dur a terme per a les dones i amb les dones a Catalunya. El quadre VIII resumeix les sis línies estratègiques del V Pla amb les quals es pretén assolir una més gran igualtat d'oportunitats a Catalunya. Aquest V Pla té com a primera referència l'acord dels tres partits del Govern actual, tenint en compte les diferents recomanacions i directives d'organismes internacionals, congressos i espais d'intercanvi i de relació entre

dones. Representa una eina veritablement transversal que s'aplicarà a tots els departaments de la Generalitat de forma coordinada, tenint en compte la complementarietat i la complicitat.

Aquest nou Pla incorpora l'experiència femenina en tots els temes que tenen a veure amb el desenvolupament de la societat catalana, reconeix la participació social i política de les dones, les diferències de les experiències femenina i masculina. El V Pla d'acció, dotat de pressupost propi, s'ha concebut com un document viu, subjecte a actualització per poder respondre d'una manera òptima a les diverses situacions, tant conjunturals com estructurals, amb l'objectiu de millorar la qualitat de vida de les dones de Catalunya, reconèixer-les com a ciutadanes i desenvolupar propostes que, des de les dones, beneficiïn tota la ciutadania.

Per coordinar polítiques i avaluar les polítiques proposades en el V Pla d'acció d'una manera efectiva, cal garantir que els pressupostos són consistents amb aquestes polítiques de les dones. Per tal d'impulsar les polítiques transversals i donar suport a les administracions catalanes perquè integrin en la seva actuació les polítiques de dones, l'Institut Català de la Dona ha iniciat un procés d'implantació de pressupostos de gènere a Catalunya que dotarà l'Administració d'una estructura de suport estable que permeti la consolidació dels pressupostos de gènere a Catalunya.

Quadre VIII Línies estratègiques del V pla d'acció i desenvolupament de les Polítiques de dones a Catalunya 2005-2007

1. Aconseguir una veritable transversalitat en el disseny i desenvolupament de les polítiques de Govern, i fer de la Generalitat una institució exemplificadora
2. Construir una cultura per a un nou contracte social
3. Incrementar la presència i la participació de les dones en tots els àmbits de la vida social, tenint en compte la seva diversitat
4. Reorganitzar els temps i els treballs per fer de la vida quotidiana un eix vertebrador de les polítiques
5. Oferir una atenció integral davant les necessitats de les dones
6. Lluitar per una Catalunya lliure de violència envers les dones

C. Inclusió del gènere en el Departament d'Economia i Finances

És important que el Departament d'Economia i Finances tingui un paper central en la implantació d'una anàlisi dels pressupostos de gènere. A més, la participació del Departament d'Economia i Finances en la iniciativa facilita que es faci un enfocament més macroeconòmic dels pressupostos de gènere i evita que aquests quedin relegats a simples avaluacions d'alguns programes o polítiques específics.

Per facilitar la inclusió del gènere en el Departament d'Economia i Finances, es requereix:

1. una forta voluntat política que doni suport a l'esforç d'inclusió del gènere dins de les prioritats d'aquest Departament
2. una estratègia per aconseguir la col·laboració entusiasta dels seus funcionaris i personal

D. El Parlament

També resulta probable que les iniciatives de pressupostos de gènere comprometin les parlamentàries i els parlamentaris en activitats de control, en seminaris per

augmentar la conscienciació i en la demanda de dades estadístiques que permetin l'avaluació i auditoria de la despesa i dels ingressos públics.

Ara bé, com s'ha vist en la secció III.D., la capacitat del Parlament de Catalunya per influenciar o intervenir en el procés de decisió del pressupost és limitada. Per exemple, en el debat en el ple, els parlamentaris només discuteixen i accepten o rebutgen els pressupostos en la seva totalitat. I si bé el debat en comissió permet als parlamentaris introduir esmenes al Projecte de Llei de pressupost, aquelles esmenes que comportin un augment de crèdit en algun concepte només seran admeses a tràmit si, a més de complir els requisits generals, proposen alhora una baixa d'igual quantia en algun altre concepte de la mateixa secció.

E. La societat civil

És molt important que la iniciativa de pressupostos de gènere adopti una estratègia participativa de la societat civil que inclogui grups d'interès molt diferents, tant en l'àmbit social com ètnic, educacional o ideològic. Adoptar aquesta estratègia participativa facilita la realització de pressupostos de gènere i transmet a la societat la importància d'incorporar el gènere en les polítiques macroeconòmiques.

En concret, hi ha uns grups d'interès específics dins de la societat, els grups de dones, que tenen un paper clau en les iniciatives de pressupostos de gènere. Les associacions de dones han estat i són una eina de participació i de relació per a les mateixes dones (espais de relació, d'ajuda mútua, de creació o dinamització cultural, espais de resistència o combat). Però també han estat i són una eina de progrés i de cohesió social. A Catalunya, l'aportació dels grups i entitats de dones ha incidit de manera decisiva en aspectes com les reformes jurídiques i els canvis de mentalitat, com també ha estat decisiva tot sovint en la conceptualització de les polítiques dels partits i els sindicats.

Les dones han de continuar sent interlocutores en els debats socials i culturals i alhora s'ha de legitimar i fomentar el reconeixement de les seves autoritats. És imprescindible la presència efectiva de la veu, els coneixements i els sabers de les dones en els diferents àmbits de decisió i discussió i a la vegada és imprescindible donar suport als espais de dones com a àmbit d'elaboració, visualització i difusió d'aquests coneixements i sabers.

Les administracions públiques han de reconèixer el moviment de les dones en tota la seva diversitat, com a agent social per consultar, negociar i consensuar iniciatives. És en aquest context que l'Institut Català de la Dona ha decidit, en el V Pla, ampliar, diversificar i descentralitzar el Consell Nacional de Dones de Catalunya. El Consell Nacional de Dones de Catalunya és l'òrgan de participació, de caràcter consultiu, del qual es va dotar l'ICD l'any 1989, mitjançant la Llei 11/1989, per canalitzar el diàleg entre l'Administració i les associacions i entitats de dones.

V. Marc conceptual per a l'anàlisi de pressupostos de gènere

A. Anàlisi del context legal i marc institucional

És important analitzar l'entorn institucional i polític en què tindran lloc els pressupostos de gènere. En aquest sentit, és rellevant revisar el marc institucional en el qual s'elabora el pressupost, és a dir, les normes legals que condicionen la seva formulació, tant en relació amb la seva ubicació en l'Administració financera, com amb relació als processos de descentralització i de participació ciutadana. Per a aquest fi, s'ha d'estudiar:

1. la relació del sistema pressupostari amb els altres sistemes de l'Administració pública
2. el marc normatiu del cicle pressupostari i de l'assignació de recursos
3. la vinculació dels pressupostos amb els plans de creixement econòmic a més llarg termini

També s'han d'estudiar els actors que participaran en el procés i les seves competències en les diferents etapes del pressupost, tant en l'àmbit nacional com local. En particular, és important entendre quin són els mecanismes de participació ciutadana, i identificar els actors que hi intervenen i l'àmbit de la seva competència. També s'han d'analitzar, de manera més especial, els mecanismes de participació de les dones. Finalment, s'han d'estudiar els mecanismes de supervisió, crítica i control social. Més específicament, és important entendre quines són les possibilitats de la població civil d'exigir i vigilar l'execució d'obres i activitats, com també les condicions reals d'aplicabilitat de les normes relacionades amb aquests processos.

B. Anàlisi de les polítiques

Els pressupostos representen la política econòmica d'un país. Aquesta determina les polítiques específiques d'ingressos i de despeses, que es tradueixen en programes econòmics i socials els quals es concreten en el pressupost nacional o local. Els pressupostos són, per tant, l'eina que representa concretament la política econòmica d'una nació (per mitjà de la distribució de recursos a objectius específics). En aquest sentit, s'han d'analitzar les diverses polítiques que hi ha darrere el pressupost i investigar com aquestes afecten les condicions de vida de la població en general, i quins efectes tenen en la condició i la posició de les dones dins de la societat. Per tant, és necessari analitzar la perspectiva de gènere de les polítiques sobre les quals es basen els pressupostos i la correspondència entre aquestes polítiques i l'execució de la despesa directament lligada a aquestes polítiques.

C. Anàlisi dels ingressos

L'anàlisi dels ingressos sorgeix del reconeixement de com els governs obtenen recursos, com també de la relació entre els ingressos i les despeses públiques i com poden tenir efectes diferents en homes i dones.

La classificació econòmica dels ingressos públics es pot dividir en tres grans blocs:

- 1. Ingressos corrents.** Són els que s'obtenen de forma regular i no afecten de forma immediata la situació patrimonial de la nació. Aquests ingressos provenen de la percepció d'impostos, taxes, contribucions, ventes de béns i prestacions de serveis, rendes de propietat, multes i sancions i altres ingressos corrents.
- 2. Ingressos de capital.** Són els recursos financers que s'obtenen de forma eventual i que alteren la situació patrimonial de la nació. Aquests ingressos provenen de la comercialització d'actius, serveis de deute, ingressos per interessos de dipòsits i altres ingressos de capital.
- 3. Operacions financeres.** Són ingressos que provenen d'operacions oficials de crèdit intern i extern, com també de saldos del balanç d'anys anteriors.

Alguns d'aquests grups resulten de major interès per la seva quantia i pel seu vincle a les persones, com és el cas dels ingressos corrents. Malgrat que l'anàlisi dels ingressos des de la perspectiva de gènere no estigui totalment desenvolupada, les diferents experiències internacionals s'han concentrat de manera especial a examinar l'efecte dels impostos directes i indirectes amb l'objectiu d'identificar la càrrega tributària diferenciada de les dones i els homes. Per tal de realitzar aquesta anàlisi, fan falta dades sobre ingressos i comportament de la despesa (en el cas dels impostos indirectes basats en el consum).

A continuació discutim diverses raons per les quals les diferents fonts d'ingressos corrents poden afectar de manera diferent les dones i els homes.

- **Impostos progressius o regressius.** Els impostos poden ser progressius o regressius segons si l'increment de la renda sobre la qual s'aplica l'impost estigui acompanyat per increments de la taxa aplicable. El fet que els impostos siguin progressius o no afecta de manera diferent aquelles persones amb desigual poder adquisitiu. Per exemple, els impostos no progressius afectaran en més gran mesura les persones amb pocs recursos. El fet que les dones mantinguin un poder adquisitiu o un nivell de renda menor al dels homes implica que l'aplicació d'impostos menys progressius afectarà les dones amb més intensitat.
- **Impostos directes.** Els impostos directes provenen del treball formal de les persones. En aquest sentit, no consideren:
 1. el treball productiu no remunerat que generalment realitzen les dones, ni
 2. el treball realitzat en l'economia submergida que, si bé realitzen tant els homes com les dones, l'evidència sembla indicar que són les dones les que estan més representades en el sector informal

Atès que la taxa d'ocupació dels homes és més alta que la de les dones i que els homes acostumen a tenir un treball més estable i millor remunerat que les

dones, els homes contribueixen més en termes dels impostos directes que les dones (ja que tenen més ingressos). Ara bé, com que les pensions contributives estan vinculades a la contribució del sistema públic de pensions, les pensions públiques de les dones són sistemàticament inferiors a les dels homes.

- **Impostos indirectes.** Són els que es paguen de manera indirecta a través del consum, per exemple l'IVA. Per natura, són impostos poc progressius ja que estan vinculats al consum i apliquen una taxa idèntica al conjunt de les persones consumidores. Tenint en compte que el consum de productes bàsics, en el pressupost familiar, té un pes relativament menor a mesura que creix la renda, els impostos sobre el consum de productes bàsics afecten amb més intensitat les famílies amb pocs recursos (moltes d'elles sovint són famílies monoparentals en què l'adult és una dona). A Espanya, si bé la taxa de l'IVA per productes de consum bàsic (del 4 per cent al 7 per cent) és menor a la taxa aplicada a la resta de productes (16 per cent), no tots els productes bàsics estan inclosos en la llista de productes als quals se'ls aplica la taxa reduïda.
- **Transferències corrents.** Són aquells ingressos rebuts d'altres organismes públics o privats sense contraprestació, com, per exemple, les transferències europees i les transferències a les comunitats autònomes des de l'Estat. Aquest tipus de transferències, sobretot aquelles que provenen d'Europa, acostumen a tenir com a objectiu específic la igualtat d'oportunitats en la implantació dels fons estructurals. Per tant, a banda d'analitzar els ingressos, es pot analitzar la transferència des de la perspectiva de gènere i la seva repercussió en la igualtat d'oportunitats.

D. Anàlisi de les despeses

L'anàlisi de les despeses públiques té com a objectiu observar, per una banda, la quantitat de recursos que van destinats a dones i homes i, per l'altra, l'impacte que les despeses tenen sobre les dones i els homes. Es tracta, doncs, de veure quin efecte tenen les despeses públiques sobre les dones i els homes i, d'acord amb aquests resultats, modificar o no els components de les despeses públiques per assolir més equitat de gènere.

Tradicionalment la despesa pública no financera es divideix en dos grans blocs:

1. **Despeses corrents.** Són les despeses destinades a retribuir béns i serveis necessaris per al funcionament dels serveis públics. Són, bàsicament, despeses de personal, arrendaments, despeses de manteniment o transferències corrents.
2. **Despeses de capital.** Són despeses en actius fixos i transferències fetes per dur a terme accions d'inversió.

A continuació, realitzem una primera aproximació teòrica als conceptes de despeses públiques i gènere, i assenyallem una sèrie de passos que poden ajudar que la despesa pública sigui més equitativa entre dones i homes.

1. Despeses corrents

- **Despesa de personal.** La contractació pública afavoreix les dones perquè, en termes generals, estan més representades que els homes en el sector

públic. Ara bé, un major nombre de dones que homes contractats en el sector públic no implica que una major proporció de la despesa pública estigui destinada a les dones. Això es deu al fet que pot existir:

1. segregació vertical (el sostre de vidre) que suposa una major concentració de salaris elevats per als homes
2. segregació horitzontal (el fet que les dones es veuen sobrerrepresentades en un nombre reduït d'ocupacions dins de l'Administració) que concentra gran part de les dones en ocupacions de baixa remuneració salarial.

- **Béns i serveis públics.** Dins de les despeses en béns i serveis públics s'inclouen, per exemple, despeses en serveis sanitaris o en polítiques de formació ocupacional. Atès que el percentatge de dones que estan a l'atur o fora del mercat laboral és més gran que el dels homes, potenciar polítiques actives de treball com, per exemple, la formació ocupacional pot ser útil per millorar la situació laboral femenina i ampliar l'oferta ocupacional de les dones.

- **Transferències corrents.** Aquí s'inclouen despeses que no siguin d'inversió i que no s'hagin de tornar, com, per exemple, subsidis, beques o pensions. Aquestes poden anar dirigides a persones o a organitzacions. Dins d'aquest tipus de despeses, les pensions ocupen una part important en l'agenda pressupostària. Per això, analitzar si el sistema de pensions és equitatiu entre els homes i les dones és molt important. Per exemple, freqüentment es considera que hi ha una discriminació positiva a favor de les dones perquè, en alguns països, tenen una edat de jubilació menor a la dels homes (més o menys uns cinc anys) i una esperança de vida més gran, la qual cosa implica unes taxes de rendiment de la seva cotització més elevades que les dels homes. Ara bé, aquesta conceptualització no és del tot correcta atès que les discriminacions de gènere perpetuen una cotització mitjana diferent entre els homes i les dones: per una banda, el treball productiu no remunera acostuma a no tenir cap valor contributiu; per l'altra, la discriminació laboral (en termes de més temporalitat i pitjors remuneracions) condiciona les cotitzacions.

2. Despeses de capital

- **Transferències de capital.** Són despeses que no s'han de tornar i que es destinen a la inversió, com, per exemple, els subsidis a determinats sectors, productes o serveis. L'anàlisi de gènere dels subsidis consisteix a estudiar si els subsidis es donen més a sectors, productes o serveis en els quals els homes o les dones són majoritàriament beneficiaris. Per exemple, en el cas de subsidis a determinats sectors, hi hauria discriminació negativa per a les dones si els subsidis anessin dirigits d'una manera desproporcionada a indústries majoritàriament masculines, com pot ser la indústria de l'automòbil o de la mineria.

- **Inversions reals.** Es tracta de despesa en inversions públiques (com, per exemple, sòl, infraestructures o capital) que suposaran ingressos futurs. L'anàlisi de gènere de les inversions reals consisteix en avaluar quin impacte de gènere tenen aquestes inversions en:
 1. la contractació necessària per dur-les a terme
 2. l'adequació d'aquestes infraestructures i dels serveis de transport públic a les diferents necessitats que tenen les dones i els homes

E. Anàlisi dels mecanismes de participació en el procés pressupostari

L'anàlisi dels mecanismes de participació en el procés pressupostari permet conèixer:

1. l'existència o no de mecanismes participatius dins dels processos de formulació, aprovació i execució dels pressupostos i
2. la manera en què aquests mecanismes consideren la participació i els interessos de les dones.

Si bé els pressupostos participatius són processos innovadors de formulació de polítiques que incorporen la ciutadania dins del procés de presa de decisions, no garanteixen una perspectiva de gènere. Això és degut al fet que molts dels processos participatius es basen en la participació de la comunitat, i la «comunitat» no necessàriament és un lloc neutral, ja que poden existir varietat d'interessos i relacions de poder no equitatives entre els homes i les dones. Per exemple, el rol principal d'encarregades del benestar familiar que tenen les dones limita la seva disponibilitat d'horis i de temps per participar-hi. A més, sovint, les dones expressen les necessitats dels fills, famílies i comunitat, en comptes d'expressar-ne les seves pròpies.

Per tal d'incorporar la perspectiva de gènere en el procés participatiu del pressupost és important sensibilitzar els participants i el Govern de les qüestions d'equitat de gènere i millorar l'assistència de les dones a les assemblees i reunions consultives nacionals, regionals i locals, per tal que aconseguixin presentar propostes i puguin participar com a membres dels diferents comitès. A més, també fóra bo que s'establís una quota mínima de participació de dones en:

1. els comitès
2. la presa de decisions
3. l'execució d'obres

F. Difusió dels resultats

Dos dels grans objectius dels pressupostos de gènere són:

1. Transmetre al Parlament i a la societat civil informació sobre l'impacte en qüestions de gènere de les activitats i polítiques del Govern.
2. Portar a debat públic els pressupostos de gènere nacionals, provincials i locals, per tal d'incrementar l'equitat de gènere i la participació dels grups socials més desfavorits.

La difusió dels resultats de l'anàlisi dels pressupostos de gènere a la classe política i a la societat civil es pot fer a través de documents, interpellacions parlamentàries, diàlegs polítics, premsa, llibres i materials educatius populars. Per exemple, l'experiència internacional ha trobat que un mecanisme que funciona força bé per transmetre al Parlament i a la societat civil l'impacte en qüestions de gènere de les activitats del Govern és incloure dins del mateix pressupost nacional discussions sobre les qüestions de gènere.

Alternativament, també és important que l'anàlisi i les lliçons dels pressupostos de gènere siguin recollits en treballs de caire més acadèmic. Ara bé, tot i que és important que els pressupostos de gènere continguin una anàlisi acadèmica bastant detallada i, per tant, accessible tan sols a una part limitada de la població,

també és fonamental que se'n publiqui una versió simplificada, en un llenguatge planer per al públic en general. Altres activitats que permeten popularitzar els pressupostos de gènere inclouen el desenvolupament de material per a tallers que s'utilitzaria per arribar a un públic cada cop més ampli.

VI Proposta metodològica i indicadors

A continuació es proposa una metodologia sensible al gènere per a l'anàlisi dels pressupostos². La proposta està pensada per a l'estudi dels pressupostos dels diferents departaments de la Generalitat de Catalunya. Aquesta metodologia també constitueix un primer pas per a l'anàlisi dels pressupostos de la Generalitat de Catalunya. Presenta un conjunt d'eines metodològiques que permeten ordenar i sistematitzar la informació rellevant. Es considera l'anàlisi dels pressupostos públics com una avaluació de processos i s'assumeix que els pressupostos, a més de ser una eina de gestió, també són processos polítics que representen interessos, relacions de poder i capacitat de negociació. La seva formulació i disseny no és neutra i representa la concepció que el Govern té sobre els diferents actors de la societat i la participació civil.

Abans d'iniciar l'anàlisi, és important prendre algunes decisions sobre l'àmbit d'estudi. L'anàlisi es pot fer en l'àmbit nacional, regional o local, com també dins dels departaments. Segons els objectius i recursos de l'estudi que es proposa fer i les fonts d'informació disponibles, s'aplicarà una o altra eina i s'emfatitzarà una o altra dimensió de l'anàlisi de gènere dels pressupostos públics. És important, però, començar per l'anàlisi general del pressupost de la Generalitat, i d'acord amb els objectius proposats pels diferents departaments i la informació disponible, s'estudiaran els pressupostos d'aquests departaments d'una manera més específica. Per això es proposa una anàlisi de quatre àrees (resumides al quadre IX) i se suggereix un conjunt d'eines metodològiques específiques. L'aplicació de les eines està subjecta als objectius d'anàlisi i a la disponibilitat de la informació pertinent.

A. Anàlisi del marc institucional

Per a l'anàlisi institucional, se suggereixen un conjunt de preguntes que s'han de contestar per mitjà de la revisió de documentació oficial i entrevistes del personal qualificat. El quadre X presenta un llistat de preguntes que cal fer en l'àmbit nacional, regional i local, per a l'anàlisi del marc institucional. Aquest estudi del marc institucional es farà en sis àmbits:

- 1. En relació amb la ubicació del pressupost en l'Administració financera.** Per a tal fi, s'ha d'estudiar la relació del sistema pressupostari amb els altres sistemes de l'Administració pública, el marc normatiu del cycle pressupostari i de l'assignació de recursos i la vinculació dels pressupostos amb els plans de creixement econòmic a més llarg termini.
- 2. En relació amb els processos de descentralització.** També és important que l'anàlisi de gènere dels pressupostos municipals i nacionals tingui en

2. Aquesta proposta metodològica segueix la proposta feta per Bethsabé Andía Pérez i Arlette Beltrán Barco en el capítol 2 del llibre editat per UNIFEM: *Hacia la transparencia y la gobernabilidad con equidad. Presupuestos sensibles al género en la region andina*. El capítol 2 es titula: "Análisis del presupuesto público con enfoque de género: sistematización de experiencias de la región andina y propuesta metodológica."

Quadre IX Proposta metodològica per a l'anàlisi dels pressupostos des de la perspectiva de gènere³

Anàlisi del marc institucional

- En relació amb la ubicació del pressupost en l'Administració financera
- En relació amb els processos de descentralització
- En relació amb els processos de participació ciutadana
- En relació amb els avenços programàtics del moviment de les dones i amb la institucionalització de la perspectiva de gènere en la nació
- En relació amb la transparència
- En relació amb la supervisió i control social

Anàlisi de les polítiques

1. En l'àmbit nacional

- Per identificar les polítiques en temes de gènere
- Per identificar les respectives assignacions de recursos
- Per avaluar l'impacte a mitjà i llarg termini
- Per analitzar com es tradueixen en el pressupost

2. En l'àmbit municipal

- Per identificar documents programàtics
- Per analitzar el seu contingut en temes de gènere

Anàlisi dels ingressos públics

1. Classificació dels ingressos públics

- Segons criteris econòmics
- Segons les fonts de finançament

2. Anàlisi de com obté el Govern els recursos

a. En l'àmbit nacional

- Mecanismes de recaptació tributària
- Condicions d'ús dels recursos

b. En l'àmbit local

- Capacitat per generar recursos propis
- Restriccions d'ús
- Restriccions per l'endeutament
- Capacitat per generar recursos addicionals

3. Anàlisi de gènere dels ingressos públics

- Revisió exhaustiva de la normativa tributària
- Anàlisi de l'impacte dels ingressos a les famílies
- Anàlisi de les restriccions d'ús de les diferents fonts de finançament
- Anàlisi de la proporció en la qual el pressupost públic descansa sobre el treball voluntari no remunerat

Anàlisi de les despeses públiques

1. Classificació de la despesa pública

- D'acord amb quina és l'entitat que realitza les despeses
- D'acord amb les partides genèriques del pressupost
- D'acord amb les funcions del Govern

2. Anàlisi de la quantitat de recursos destinats a qüestions de gènere

- Pressupostos amb despeses destinades a les dones i les nenes
- Pressupostos amb despeses generals
- Pressupostos amb despeses destinades a oportunitats de feina equitativa dins del sector públic

3. Anàlisi de l'impacte de la despesa pública en les relacions de gènere

- Motivació i disseny
- Impacte en les relacions de gènere
- Sostenibilitat

4. Indicadors per al seguiment i avaluació de l'impacte de la despesa pública

- Indicadors d'eficiència del treball públic
- Indicadors d'eficàcia en la realització dels objectius establerts
- Indicadors d'equitat de gènere en la distribució dels recursos
- Indicadors de l'impacte en la població potencialment beneficiària

compte els processos de descentralització implantats, així com els canvis en les competències. És necessari, per tant, conèixer més específicament el marc institucional dels pressupostos amb relació als processos de descentralització.

3. En relació amb els processos de participació ciutadana. És important entendre quins són els mecanismes de participació ciutadana en les diferents fases del cicle pressupostari, identificar els actors que hi intervenen i l'àmbit de la seva competència. També cal analitzar de manera especial els mecanismes de participació de les dones.

4. En relació amb els avenços programàtics del moviment de les dones i amb la institucionalització de la perspectiva de gènere en la nació. S'ha d'entendre la situació de partida respecte a la institucionalització de la perspectiva de gènere i analitzar els avenços programàtics del moviment de les dones dins de la institucionalització de la perspectiva de gènere a la nació.

5. En relació amb la transparència. Un altre aspecte relacionat amb el marc institucional és la transparència. La transparència implica que la informació està disponible d'una forma àmplia i oberta, i que es presenta amb la suficient claredat i especificitat com per facilitar la seva anàlisi per part de la societat civil. L'anàlisi dels pressupostos des de la perspectiva de gènere requereix que es disposi d'informació pressupostària de manera transparent. Per tant, és important analitzar el nivell de transparència de la informació.

6. En relació amb la supervisió i el control social. S'han d'estudiar els mecanismes de supervisió, crítica i control social. Més específicament, és important entendre quines són les possibilitats de la població civil d'exigir i vigilar l'execució d'obres i activitats, com també les condicions reals d'aplicabilitat de les normes relacionades amb aquests processos.

Un cop realitzada l'anàlisi del marc institucional, cal analitzar les condicions reals d'aplicació de les normes, sobretot d'aquelles referents a la participació de les dones en la definició de polítiques i la prioritització de les despeses. Amb aquesta anàlisi podem reconèixer els avenços i les dificultats que persisteixen en el compliment de les normes i detectar els punts febles que limiten la incorporació de les dones i de l'enfocament de gènere a les polítiques i a l'elaboració dels pressupostos públics.

B. Anàlisi del les polítiques

Per tal d'avaluar les polítiques des d'una perspectiva de gènere, és important entendre les implicacions que aquestes tenen per a les dones i els homes.

1. En l'àmbit nacional

En l'àmbit nacional, això es pot fer:

a. Identificant les polítiques en temes de gènere. Identificant les polítiques que, implícitament i explícitament, afecten les dones. El quadre XI presenta exemples de preguntes que permetran avaluar si les diferents polítiques tenen un enfocament de gènere.

3. Font dels quadres X, XI, XII, i XIV: Informació obtinguda del capítol 2 del llibre editat per UNIFEM: "Hacia la transparencia y la gobernabilidad con equidad. Presupuestos sensibles al género en la region andina". El capítol 2 es titula: "Análisis del presupuesto público con enfoque de género: sistematización de experiencias de la región andina y propuesta metodológica."

Quadre X Proposta de preguntes que cal fer per a l'anàlisi institucional del pressupost

En relació amb la ubicació del pressupost en l'administració financera

- Quins són els sistemes de l'Administració financera i com es relacionen entre si?
- Quin és el marc legal del sistema pressupostari?
- Quin tipus d'informació genera el sistema pressupostari? Com es presenta el pressupost i en quin nivell de desagregació?
- Quines són les etapes o fases del procés pressupostari?
- Quin és el calendari de formulació i aprovació? Quins actors participen a la seva elaboració i aprovació? Quines competències tenen aquests diferents actors?
- Quins mecanismes incorpora la formulació del pressupost per a la seva distribució territorial?
- Quina és la metodologia utilitzada en la formulació del pressupost (per partides de despesa, per programes o altres)?
- Quines condicions s'exigeixen per a l'execució de projectes amb finançament privat o extern (per exemple, si s'exigeix contrapartida del Govern i en quins percentatges)?
- Quins són els mecanismes de control pressupostari de la Generalitat?

En relació amb els processos de descentralització

- Quin és el marc legal dels governs nacionals i locals? En particular, s'ha d'estudiar el marc legal d'aquests governs en relació amb la generació d'ingressos i la utilització d'aquests fons.
- Quina és l'estructura organitzativa del Govern regional o local?
- Quines són les àrees administratives del Govern regional o local que s'encarreguen de les diferents etapes del cicle pressupostari?
- Quina és la situació del procés de descentralització i com afecta la gestió dels governs locals (competències i recursos)?
- Quines funcions estan assignades als governs nacionals i locals? Quines d'aquestes funcions es realitzen efectivament?
- Quins recursos s'assignen als governs nacionals i locals perquè compleixin amb les seves funcions?
- En quins aspectes administratius i financers depenen els governs nacionals i locals de la Generalitat de Catalunya?
- Quins són els èxits i les dificultats en el procés de descentralització?

En relació amb els processos de participació ciutadana

- Quins són els mecanismes de participació de la societat civil, i en especial de les associacions de dones, en les diferents fases del cicle pressupostari?
- Quines són les associacions que participen en les diferents fases del cicle pressupostari?
- Quins són els mecanismes de representació de la població i de les organitzacions socials, en especial de les organitzacions de dones?
- Quines accions específiques es preveuen per promoure activament la participació de les dones? Es tenen en compte les diferents necessitats i condicions de la participació de les dones (com, per exemple, els horaris de les reunions, l'existència de serveis que facilitin la cura de les criatures i dels majors d'edat)?
- Existeixen quotes per a la participació de les dones en els diferents estadis del pressupost participatiu?
- Quin és l'àmbit de competència de la participació ciutadana (és a dir, sobre quins aspectes del pressupost té capacitat de decisió)?
- Quins èxits i dificultats té el procés de participació, especialment en relació amb la participació de les organitzacions de dones?
- Quina és la capacitat del moviment de dones per influir en la presa de decisions en les diferents etapes del procés pressupostari?

En relació amb els avenços programàtics del moviment de les dones i a la institucionalització de la perspectiva de gènere en l'estat

- Està institucionalitzat l'enfocament de gènere a l'interior de l'estructura governamental? De quina manera?
- Existeix un pla d'igualtat d'oportunitats? Com ha estat elaborat i com hi han participat els moviments de les dones en el procés d'elaboració? Quins fons estan destinats a la implantació del Pla d'igualtat d'oportunitats?
- Quines propostes i plans existeixen des del moviment de les dones?
- Quina capacitat existeix en la maquinària nacional per executar projectes amb perspectiva de gènere? Hi ha personal preparat en el tema de gènere en posicions claus de presa de decisions?

En relació amb la transparència

- Existeixen normes legals que regulin la transparència en la informació? En què consisteixen aquestes normes?
- Quines mesures per afavorir la transparència ha adoptat el Govern en l'àmbit nacional, regional i municipal? Quin tipus d'informació qualitativa i quantitativa es produeix i a quin nivell de desagregació?
- En quina mesura els governs nacional, regional i municipal compleixen les normes de transparència establertes?

En relació amb la supervisió i control social

- Existeixen normes legals que regulin la supervisió, la crítica i el control social? En què consisteixen aquestes normes?
- Quines mesures per afavorir la supervisió, la crítica i el control social ha adoptat el Govern en l'àmbit nacional, regional i municipal?
- Quins són els mecanismes de vigilància ciutadana en el seguiment de l'execució de la despesa (com i en quina proporció)?

b. Identificant les respectives assignacions de recursos. Identificant les respectives assignacions de recursos, per mitjà de l'inventari dels plans programes específics (encara que l'anàlisi particular dels plans i dels programes es farà posteriorment).

c. Avaluant l'impacte a mitjà i llarg termini. Avaluant si les polítiques perpetuaran o modificaran les desigualtats entre les dones i els homes i els models de les relacions de gènere.

d. Analitzant com es tradueixen en el pressupost. Analitzant com es duen a terme aquestes polítiques i com es tradueixen en el pressupost nacional.

Per avaluar les polítiques des d'una perspectiva de gènere, s'ha de considerar els documents públics que presenten la visió de la política nacional –i sectorial–, com també els plans i els programes nacionals.

2. En l'àmbit municipal

Com que la participació de la societat civil en els temes públics és més activa en l'espai municipal, és especialment important analitzar la presència o l'absència de l'enfocament de gènere en les polítiques municipals. Per exemple, una manca de la perspectiva de gènere en les polítiques municipals posaria en evidència la manca d'acceptació explícita de l'equitat de gènere del Govern local.

Es tracta, doncs, d':

- **Identificar documents programàtics.** Identificar quins documents programàtics serveixen per elaborar el pressupost (per exemple, plans de desenvolupament municipals, plans d'igualtat, entre altres).

Quadre XI Proposta de preguntes per avaluar si les polítiques tenen enfocament de gènere

- Consideren les polítiques els drets de les dones establerts en l'àmbit nacional i internacional?
- Tenen en compte les polítiques que les qüestions de les polítiques de dones afecten la vida de les dones i els homes i que tenen implicacions tant econòmiques com socials? Consideren que el gènere delimita les oportunitats, l'accés als recursos i les necessitats de les dones i dels homes?
- Reconeixen els diferents rols, responsabilitats i capacitats socialment determinades de les dones i dels homes? Consideren que les polítiques afecten les dones i els homes de manera diferent?
- Consideren les relacions de gènere i de poder dins de la família i de la comunitat? Tenen en compte la desigual distribució de recursos entre les dones i els homes dins de la família i de la societat?
- Possibiliten el canvi de condicions de vida i de rols tradicionals de la dona?
- Valoren el treball no remunerat que les dones realitzen dins de la família i la societat?
- Contemplen accions de discriminació positiva que busquen canviar la situació adversa inicial amb què es troben les dones?
- Faciliten la participació de les dones dins de la comunitat, de les organitzacions i de la presa de decisions?
- Estan formulades en un llenguatge no sexista?

- **Analitzar-ne el contingut en temes de gènere.** Revisar aquests documents per tal de determinar si tenen un enfocament de gènere. És a dir, es tracta d'analitzar si aquests documents proposen canviar les desigualtats de gènere existents.

3. Tècniques d'anàlisi

Per dur a terme aquesta anàlisi es poden utilitzar les tècniques següents:

- Fer una llista de verificació amb preguntes que permetin avaluar les polítiques i comparar els seus objectius i supòsits amb evidència concreta i real, en termes de gènere.
- Analitzar les activitats i les assignacions pressupostàries generades per les polítiques.
- Comparar les polítiques amb els seus propòsits i objectius declarats.

Si bé cada experiència presenta les seves particularitats, en termes generals, es poden aplicar els passos següents:

- Revisió de les polítiques i identificació dels temes de polítiques de dones que contenen.
- Diferenciació de les polítiques segons tinguin, explícitament o implícitament, continguts de gènere.
- Determinació de la relació entre les polítiques i el pressupost. Per a tal fi, s'ha d'establir la correspondència entre els objectius de les polítiques i els programes i subprogrames del pressupost.
- Quantificació del pressupost per programa i subprogrames, d'acord amb el quadre XII.
- Anàlisi dels resultats, en particular cal estudiar la consistència entre els objectius de les polítiques i els programes i subprogrames del pressupost.

Quadre XII Matriu de quantificació del pressupost per programa i subprogrames						
Objectiu de la política	Programa i subprogrames del pressupost	Quantitat destinada		Percentatge del pressupost destinat al programa i subprogrames	Percentatge del pressupost destinat	
		Explícitament a temes de gènere	Implícitament a temes de gènere		Explícitament a temes de gènere	Implícitament a temes de gènere

C. Anàlisi dels ingressos públics

1. Classificació dels ingressos públics

L'anàlisi dels ingressos públics es pot fer a diferents àmbits en funció de com es classifiqui els ingressos:

- **Segons criteris econòmics.** La classificació econòmica dels ingressos els divideix en ingressos corrents, ingressos de capital, transferències i operacions financeres.

- **Segons les fonts de finançament.** Les fonts de finançament més importants a Catalunya són el tram autonòmic del 33 per cent de l'impost sobre la renda de les persones físiques (IRPF), el 35 per cent de l'impost sobre el valor afegit (IVA) i l'impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats.

2. Anàlisi de com obté el Govern els recursos

Un cop s'han revisat els ingressos d'acord amb aquestes classificacions, s'han d'avaluar certs aspectes vinculats amb la forma en què el Govern accedeix als impostos, com també les principals restriccions que existeixen per controlar l'ús dels ingressos per part del Govern.

En el cas dels ingressos del Govern nacional, hi ha dos temes de particular interès:

1. **Mecanismes de recaptació tributària.** És important analitzar els mecanismes de recaptació tributària i el seu caràcter progressiu o regressiu. Més específicament, s'ha de realitzar una anàlisi per als diferents nivells d'ingressos per estudiar qui paga més.
2. **Condicions d'ús dels recursos.** S'han d'estudiar les condicions per a l'ús dels recursos que provenen de fonts externes, siguin préstecs o donacions, com també les condicions per a l'ús dels recursos que provenen de la condonació del deute.

En el cas dels ingressos dels governs locals, els temes d'interès són els quatre següents:

1. **Capacitat per generar recursos propis.** S'ha d'avaluar la capacitat dels governs locals per generar recursos propis de manera permanent, com també el seu grau de dependència en les transferències del Govern de la Generalitat per finançar les seves activitats.
2. **Restriccions d'ús.** S'han d'avaluar les restriccions d'ús relacionades amb els recursos transferits des del Govern de la Generalitat en termes del tipus de despesa en què es pot incórrer i de les transferències de fons amb fins específics.
3. **Restriccions per l'endeutament.** S'han d'avaluar les restriccions per l'endeutament, sigui extern o intern, i les condicions d'ús que s'imposen a aquesta font de finançament.
4. **Capacitat per generar recursos addicionals.** S'ha d'analitzar la capacitat per generar ingressos addicionals i els criteris segons els quals aquests recursos s'assignarien.

3. Anàlisi de gènere dels ingressos públics

Un cop s'ha estudiat la forma en què el Govern respectiu obté els recursos, és necessari fer una anàlisi de gènere dels ingressos. Per fer aquesta anàlisi s'ha d'estudiar com es recapten els tributs i quins són les actrius i els actors sobre els quals recau aquesta càrrega, en termes geogràfics i a l'interior de la localitat i de la família. És molt important qüestionar els temes de polítiques de dones del sistema

tributari com, per exemple, fins a quin punt l'impost sobre la renda és neutral a l'estat civil o a la tipologia familiar. Això és de gran interès ja que sovint els sistemes tributaris tendeixen a afavorir les famílies tradicionals en detriment d'altres tipus de nuclis familiars, com és el cas de les famílies monoparentals dirigides en gran part per dones.

Aquests tipus d'anàlisis requereixen les eines següents:

- **Revisió exhaustiva de la normativa tributària.** Es tracta d'entendre la normativa tributària per tal de poder determinar el seu efecte diferencial en els diferents tipus de famílies.
- **Anàlisi de l'impacte dels ingressos en les famílies.** Es tracta d'analitzar l'impacte de les taxes, tarifes i altres pagaments que es realitzen pels serveis públics. És important analitzar no només l'impacte que aquests pagaments tenen en les famílies, sinó també l'impacte diferencial que tenen en els diferents membres de la família, i en particular en els homes i les dones. Part d'aquesta anàlisi inclou estudiar com les taxes poden afectar els patrons d'ús dels serveis públics i/o reduir la seva utilització, la qual cosa es podria traduir en un augment de la càrrega de feina dins de l'economia reproductiva i, per tant, de la càrrega de feina de les dones. Per tal de realitzar aquesta anàlisi es necessiten dades sobre les despeses de la comunitat, les famílies i els contribuents.
- **Anàlisi de les restriccions d'ús de les diferents fonts de finançament.** Es tracta d'analitzar com influeixen les restriccions d'ús de les diferents fonts de finançament (transferències, deute, donacions, ingressos potencials) en la distribució equitativa dels recursos i en la possibilitat d'ajudar d'una manera diferent les dones i els homes.
- **Anàlisi de la proporció en la qual descansa el pressupost públic sobre el treball voluntari no remunerat.** Es tracta d'analitzar quina proporció del pressupost públic es basa en (a) el treball voluntari no remunerat i (b) les contribucions de béns i serveis que provenen de les famílies. Per a l'avaluació del treball voluntari no remunerat és necessari avaluar la contribució d'hores invertides en el desenvolupament de les diferents activitats públiques, utilitzant alguna mesura del cost d'oportunitat de la persona (com, per exemple, el salari mínim). Per a l'avaluació de les contribucions de béns i serveis que provenen de les famílies es pot utilitzar els preus de mercat de béns o serveis similars.

D. Anàlisi de les despeses públiques

1. Classificació de la despesa pública

L'anàlisi de les despeses públiques es pot fer a diferents àmbits segons com es classifiqui la despesa:

- **Segons quina és l'entitat que realitza les despeses.** L'anàlisi de les despeses es pot fer d'acord amb quina és l'entitat que les realitza. Per exemple, en el cas de la Generalitat de Catalunya, es faria en l'àmbit dels seus departaments, les seves entitats autònomes i les empreses públiques que en depenen; en canvi, en el cas dels governs locals, es faria en l'àmbit dels municipis i de les agències territorials, entre altres.

- **Segons les partides genèriques del pressupost.** L'anàlisi de les despeses es pot fer d'acord amb els grups o les partides genèriques que s'utilitzen per classificar les despeses. Per exemple, la despesa pública no financera es classifica en despeses corrents i de capital. Dins de les despeses corrents hi ha les despeses de personal, de béns i serveis, financeres i transferències corrents. En canvi, les despeses de capital es classifiquen en despeses reals i inversions de capital.
- **Segons les funcions del Govern.** L'anàlisi de les despeses es pot fer d'acord amb les diferents activitats, projectes, programes i subprogrames que realitza el Govern.

2. Anàlisi de la quantitat de recursos destinats a qüestions de gènere

Un cop s'han revisat les despeses d'acord amb aquestes classificacions, s'ha d'avaluar si les despeses són consistents amb les necessitats i drets específics de les dones. En el cas dels governs locals o nacionals, com també de l'anàlisi sectorial, aquest esforç pot ser aplicat directament als projectes i activitats enumerats en els pressupostos respectius. En el cas del Govern nacional, el més recomanable és treballar amb la categorització funcional que permet identificar programes, subprogrames, projectes i activitats. Per a aquesta anàlisi es proposa utilitzar el marc conceptual següent: cada dependència governamental ha de presentar una auditoria del pressupost anual relacionat amb les fites aconseguides pel Govern pel que fa a qüestions de dones i nenes. En concret, s'ha d'instruir els departaments d'incloure dins l'auditoria tots els seus programes i totes les seves despeses, fins i tot aquells que no són expressament dissenyats per a les dones i nenes.

Per a aquesta anàlisi es proposa classificar els pressupostos en tres categories d'acord amb l'orientació de les seves despeses:

- 1. Pressupostos amb despeses destinades a les dones i nenes.** Es tracta d'avaluar quantitativament la proporció de les despeses governamentals destinades a programes específics per a les dones i les nenes en comparació amb les despeses generals. Per exemple, una anàlisi dels pressupostos de gènere de vint-i-sis dependències governamentals al sud d'Austràlia, al període 1985-1986, mostra que les despeses destinades a programes específics per a les dones i nenes representaven una mitjana del 0,75 per cent del pressupost total, mentre que la categoria general constituïa una mitjana del 99 per cent del pressupost total (Sharp i Broomhill, 2002).
- 2. Pressupostos amb despeses generals.** Les desigualtats de gènere existents en l'àmbit social i econòmic sovint es tradueixen en diferències de gènere pressupostàries que, d'una manera no intencionada, poden incrementar les desigualtats de gènere dins de la societat. És important, per tant, que les dependències identifiquin les diferències de gènere dels seus programes i pressupostos. Aquest exercici pot posar de relleu l'existència d'importants diferències de gènere en les despeses governamentals. Per exemple, el pressupost de gènere del 1986 del Govern federal Austràlia mostra que les despeses del Govern en programes d'ajust d'indústries és molt més baixa en indústries majoritàriament femenines, com pot ser la indústria tèxtil, que en indústries majoritàriament masculines, com pot ser la indústria de l'automòbil (Mancomunitat d'Austràlia, 1986).

3. Pressupostos amb despeses destinades a oportunitats de feina equitativa dins del sector públic. A causa que les despeses destinades a oportunitats de feina equitativa dins del sector públic influeixen el paper de les dones en càrrecs de presa de decisió dins de la societat, també és important analitzar la composició de gènere dels funcionaris.

Finalment, un cop s'ha ordenat el pressupost d'acord amb les tres categories mencionades, es pot analitzar aquesta informació tenint en compte variables territorials, institucionals o fonts de finançament. Aquesta informació creuada proporcionarà una imatge més clara sobre quin és el nivell de despesa dirigit a les dones o quines són les institucions o unitats encarregades de garantir l'equitat de gènere, entre altres.

També és important analitzar l'efectivitat de la despesa pública, perquè permetrà determinar si hi ha diferències entre les despeses programades i les executades. L'efectivitat de la despesa pública es pot mesurar com el percentatge del pressupost que realment s'executa respecte al pressupost programat. Això té gran rellevància ja que permetrà detectar si determinats programes inclosos en el pressupost acaben sent posposats o no realitzats. També és necessari analitzar la destinació dels recursos que no s'utilitzen i en quina mesura les possibles reassignacions de la despesa afavoreixen o no els objectius de gènere. Per tal de realitzar aquestes anàlisis, cal comparar els pressupostos d'obertura i de tancament, com també la despesa efectivament executada.

3. Anàlisi de l'impacte de la despesa pública en les relacions de gènere

També és important analitzar els diferents programes, projectes o activitats executades considerant:

1. la seva motivació i disseny
2. el seu impacte en les relacions de gènere
3. la seva sostenibilitat

1. Motivació i disseny. És important entendre la motivació que hi ha darrere la implantació dels programes, com també el procés de disseny dels programes.

2. Impacte en les relacions de gènere. Es tracta d'analitzar l'efecte de la intervenció en la població d'interès. Per a aquesta anàlisi s'ha d'utilitzar tant informació de les unitats que executen el programa com dels beneficiaris dels serveis.

3. Sostenibilitat. Es tracta d'analitzar si els programes són sostenibles a llarg termini i si formen part d'un ampli procés de transformació social.

El quadre XIII presenta un llistat de preguntes que facilitaran aquesta anàlisi.

4. Indicadors per al seguiment i avaluació de l'impacte de la despesa del Govern des d'una perspectiva de gènere

El seguiment i l'avaluació del impacte s'han de basar en un conjunt d'indicadors que siguin capaços de posar en evidència els canvis generats pels programes, projectes i activitats. Per això és important que aquests indicadors mesurin la situació de partida i s'actualitzin periòdicament. A més, és indispensable que els indi-

Quadre XIII Preguntes per a l'anàlisi de l'impacte de la despesa pública en les relacions de gènere

Motivació i disseny

Fins a quin punt els projectes i activitats han estat dissenyats tenint en compte la realitat social i cultural? S'han tingut en compte les iniquitats de gènere existents?

Inclou l'elaboració dels projectes la participació de la societat civil? Quin ha estat el nivell de participació femenina?

Quina és l'opinió i l'actitud respecte a temes d'equitat de gènere dels funcionaris responsables dels projectes? Han rebut els funcionaris formació en temes de gènere?

Impacte

Quin és el nivell d'accés de les dones als béns i serveis? Com es compara aquest nivell al dels homes?

Quin és el paper que fa la dona i l'home en el programa?

Fins a quin punt la participació dels homes i de les dones en el programa és remunerada?

De quina manera contribueix el programa a superar les desigualtats entre homes i dones?

Quin és l'impacte del programa quant al benestar dels beneficiaris i beneficiàries i les seves famílies?

Sostenibilitat

Estan inclosos els programes dins d'un pla d'acció més ampli amb objectius a llarg termini?

Fins a quin punt els projectes es financen amb recursos que estan garantits i que, per tant, seran sostenibles al llarg del temps? Quina proporció de recursos són propis o generats pel programa?

Quines són les fonts de finançament del programa?

cadors es posin a disposició del públic per garantir transparència en la gestió pública. Finalment, si el seguiment i l'avaluació indiquen problemes en la implantació o els resultats, és important corregir els errors, incorporant canvis en el disseny de programes futurs o reorientant la política de despesa pública.

És recomanable realitzar indicadors de seguiment i avaluació de la despesa pública entorn als quatre àmbits següents:

- 1. Indicadors d'eficiència del treball públic.** L'objectiu d'aquests indicadors és mesurar l'eficiència del Govern, tant en el procés de generació de recursos com en el procés de distribució de recursos i despesa en general.
- 2. Indicadors d'eficàcia en la realització dels objectius establerts.** Aquest tipus d'indicadors mesuren la proporció de béns i serveis públics que arriben a aquella població que es pretén servir.
- 3. Indicadors d'equitat de gènere en la distribució dels recursos.** Aquests indicadors mesuren l'esforç del Govern per incorporar la perspectiva de gènere en els seus objectius estratègics.
- 4. Indicadors de l'impacte en la població potencialment beneficiària.** L'objectiu d'aquests indicadors és mesurar l'efecte dels diferents programes i serveis públics en la població potencialment beneficiària.

El quadre XIV presenta un conjunt d'indicadors relacionats amb aquests quatre àmbits d'anàlisi. Aquests indicadors es presenten de forma il·lustrativa i en cap moment pretenen ser una llista exhaustiva de tots els indicadors a utilitzar. De fet, es recomana que s'utilitzin i es generin indicadors específics a cada anàlisi de presuposts de gènere. Aquests indicadors dependran de l'àmbit d'anàlisi, dels objectius de la política, programa o projecte que cal analitzar i de les dades i recursos disponibles.

Quadre XIV Proposta d'indicadors de seguiment o d'impacte de la despesa en les relacions de gènere

Indicadors	Definició
Eficiència del treball públic	
Despesa per capita per sexe	Despesa pública total / habitants totals (diferenciat per sexe)
Despesa total per funcionari per sexe	Despesa anual total / personal ocupat en el sector públic (diferenciat per sexe)
Grau d'execució dels pressupostos públics per categories d'equitat de gènere	Despesa <i>realitzada</i> i destinada a béns i serveis específicament orientats a les dones i nenes / despesa <i>pressupostada</i> i destinada a béns i serveis específicament orientats a les dones i nenes Despesa <i>realitzada</i> i destinada a béns i serveis orientats a la societat en general / despesa <i>pressupostada</i> i destinada a béns i serveis orientats a la societat en general
Eficàcia en la realització d'objectius establerts	
Utilització de serveis públics per sexe	Usuàries / usuaris totals (per tipus de servei) Usuaris de la població objectiu / usuaris totals (per tipus de servei i sexe)
Cobertura dels programes públics per sexe	Beneficiaris totals que són part de la població objectiu del programa / població total que reuneix les característiques per ser població objectiu del programa, ho siguin o no (per tipus de programa i sexe)
Filtre dels programes públics	Beneficiaris totals que NO són part de la població objectiu del programa / beneficiaris totals (per tipus de programa i sexe)
Equitat de gènere en la distribució dels recursos	
Recursos dirigits a l'equitat de gènere	Despesa destinada a béns i serveis específicament orientats a les dones i nenes / despesa total
Proporció de treball voluntari en els programes públics	Nombre total d'hores de feina no remunerada, per sexe, en programes públics valorat en unitats monetàries / despesa pública total en aquests programes
Existència de la perspectiva de gènere en els plans sectorials i globals	Nombre d'objectius estratègics que mencionen la dimensió de gènere / nombre d'objectius totals Nombre de dones que participen a reunions o tallers que formen part del procés pressupostari participatiu / nombre total de participants
Participació de les dones en el procés pressupostari participatiu	Nombre de dones que formen part dels grups directius en els quals es prenen decisions relacionades amb els processos pressupostaris participatius / nombre total de participants
Impacte en la població potencialment beneficiària	
Accés a serveis de salut per sexe	Nombre de dones i homes que assisteixen a una consulta mèdica i es declaren malalts (diferenciat per sexe) / nombre de dones i homes que assisteixen a una consulta
Diferències salarials	Remuneració mitjana de les dones i dels homes que treballen per compte d'altri Mitjana de salari per hora de les dones i dels homes que treballen per compte d'altri
Participació de les dones en el món de l'empresa	Nombre d'empresaris que són dones / nombre d'empresaris totals
Disponibilitat de serveis per a la cura de l'infant (guarderies)	Places disponibles / nombre total d'infants menors de 6 anys d'edat
Cobertura de serveis per a la cura de nenes i nens	Nombre de nenes i nens menors de 5 anys que assisteixen a algun establiment d'educació infantil o guarderia / nombre total de nenes i nens d'aquestes edats (diferenciat per sexe)
Incidència de la violència sexual contra la dona	Nombre de dones víctimes de violència sexual que varen posar una denúncia / nombre total de dones en la localitat en qüestió (diferenciat per edat)
Incidència de la violència domèstica contra la dona	Nombre de dones víctimes de violència domèstica que varen posar una denúncia / nombre total de dones en la localitat en qüestió (diferenciat per edat)

Objectiu	
	Mesura els recursos que el Govern destina a cadascun dels habitants dins del seu territori, diferenciat per sexe.
	Mesura la capacitat de despesa del Govern pel que fa al funcionariat, diferenciat per sexe.
	Mesura la capacitat del Govern per executar les despeses programades. Aquest indicador s'ha de calcular per categories d'equitat de gènere.
	Mesura la proporció d'usuaris que són dones, per tipus de servei. Mesura la proporció d'usuaris que són població objectiu, per tipus de servei i sexe.
	Indica en quina proporció els programes públics arriben efectivament a les poblacions que es pretén atendre, diferenciat entre homes i dones.
	Indica en quina proporció els programes públics beneficien persones no han estat considerades part de la població objectiu, diferenciat entre homes i dones.
	Mesura la proporció dels recursos que es destinen a projectes i activitats orientades a afavorir l'equitat de gènere.
	Mesura la proporció en la qual els programes públics depenen del treball voluntari.
	Indica la proporció en què la perspectiva de gènere ha estat incorporada en els objectius estratègics del sector o del Govern que s'analitza.
	Mesura la presència i participació de la dona en els processos pressupostaris participatius.
	Mesura el grau d'ús dels que estan malalts pel que fa als serveis de salut.
	Mesura les diferències salarials entre les dones i els homes, per tipus de feina i per tipus de sector (públic o privat). Mesura les diferències salarials entre les dones i els homes, per tipus de feina i per tipus de sector (públic o privat).
	Mesura la diferències de gènere en el sector de la petita, mitjana i gran empresa.
	Indica la demanda no satisfeta de serveis d'atenció a l'infant.
	Indica el nivell d'atenció a les necessitats educacionals de les nenes i els nens en edat preescolar.
	Indica la proporció de dones agredides sexualment que varen posar una denúncia.
	Indica la proporció de dones agredides per algun membre de la seva família que varen posar una denúncia.

VII Problemes freqüents

L'anàlisi dels pressupostos des de la perspectiva de gènere no és gens fàcil i s'acostuma a topar amb molts problemes. A continuació, en discutirem alguns dels més comuns.

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

Bibliografía

- Andía B., Beltrán A. Análisis del Presupuesto Público con Enfoque de Género: Sistematización de Experiencias de la Región Andina y Propuesta Metodológica. Capítulo 2 en UNIFEM. *Hacia la Transparencia y la Gobernabilidad con Equidad. Presupuestos Sensibles al Género en la Región Andina*, 2004.
- Bakker I. (ed.) *Rethinking Restructuring: Gender and Change in Canada*. Toronto: University of Toronto Press, 1996.
- Bellamy, K. *La Introducción de los Presupuestos de Género y el Grupo de Mujeres del Reino Unido para los Presupuestos*. Emakunde, Instituto Vasco de la Mujer, 2001.
- Budlender, D. *The Women's Budget*. Cape Town: Institute for Democracy in South Africa, 1996.
- Budlender, D. *The Women's Second Budget*. Cape Town: Institute for Democracy in South Africa, 1997.
- Budlender, D. *The Women's Third Budget*. Cape Town: Institute for Democracy in South Africa, 1998.
- Budlender, D. *The Women's Fourth Budget*. Cape Town: Institute for Democracy in South Africa, 1999.
- Budlender, D. The Political Economy of Women's Budgets in the South. *World Development*, Vol. 28, No. 7, 1365-1378, 2000.
- Budlender, D., Sharp, R. *¿Cómo Realizar un Análisis de Presupuesto con Sensibilidad al Género? Investigaciones y Prácticas Contemporáneas*. Secretaría de la Mancomunidad Británica y Agencia Australiana para el Desarrollo Internacional (AUSAID), Canberra, 1998.
- Cagatay N., Elson D., Grown C. Introduction. *World Development*, Vol. 23, No. 11: 1857-36, 1995.
- Commonwealth of Australia. *Women's Budget Program: An Assessment of the Impact on Women of the 1986-87 Budget*. Canberra: Australian Government publishing service, 1986.

- Commonwealth Secretariat. *Gender Budget Initiative*. London: Commonwealth Secretariat, 1999.
- Dávila Diaz, M. *Presupuestos Públicos con Perspectiva de Género*. Instituto Andaluz de la Mujer, Junta de Andalucía, 2003.
- Elson D. Integrating Gender Issues into National Budgetary Policies and Procedures: Some Policy Options. *Journal of International Development*, 1998.
- Emakunde, Instituto Vasco de la Mujer. *Presupuestos Públicos en Clave de Género, Dossier Informativo*. Emakunde, Instituto Vasco de la Mujer, Gobierno Vasco, 2001.
- Generalitat de Catalunya. *Informe Econòmic i Financer 2005*. Generalitat de Catalunya, 2004.
- Generalitat de Catalunya. *Projecte de Llei, Memòria Explicativa del Pressupost de la Generalitat de Catalunya per al 2005*. Generalitat de Catalunya, 2004.
- Institut Català de la Dona. *V Pla d'Acció i Desenvolupament de les Polítiques de Dones a Catalunya, 2004-2007*. Institut Català de la Dona, Generalitat de Catalunya, 2004.
- MacDonald M. Economic Restructuring and Gender: Feminist Policy Initiatives. *World Development*, Vol. 32, No. 11, 2000-2001, 1995.
- Mitchel D. Family Policy and the State in Linda Hancock (ed.) *Women, Public Policy and the State*, 73-98. Melbourne: MacMillan, 1999.
- Office of the Status of Women, Tasmania. *Women's Budget State of Tasmania, 1996-97*. Hobart. Government of Tasmania, 1997.
- Sharp, R., Broomhill, R. *Shortchanged: Women and Economic Policies*. Sydney. Allen and Unwin, 1988.
- Sharp, R., Broomhill, R. Women and Government Budgets. *Australian Journal of Social Issues*, Vol. 25, No. 1:1-14, 1998.
- Sharp, R., Broomhill, R. *Australia's Role in the Development of Gender Sensitive Budgets*. Paper presentat en els seminaris de UNDP y UNIFEM, UNDP, Nova York, Juny 28-30, 1999.
- Sharp, R., Broomhill, R. Budgeting for Equality: The Australian Experience. *Feminist Economics*, Vol 8, No. 1, 25-47, 2002.
- UNIFEM. *Hacia la Transparencia y la Gobernabilidad con Equidad. Presupuestos Sensibles al Género en la Región Andina*, 2004.

