

ANTONELLA PICCHIO

# Los balances públicos desde una perspectiva de género

Traducción de Piero Grandese

*Abordar un análisis de los balances públicos desde una perspectiva de género supone una tarea difícil que requiere valentía política, nuevas herramientas analíticas y una estrecha colaboración entre los diversos actores de la esfera política, el aparato administrativo, la investigación y la sociedad civil. En vista de la complejidad de contenidos y de la interacción entre sujetos diversos, los balances no pueden reducirse a un eslogan o una moda. Se trata de una nueva práctica, aún en fase experimental, de evaluación de las políticas públicas, que exige realismo, constancia y modificaciones, aunque sean pequeñas, claras y comunicables como resultados conseguidos y compartibles.\**

Los balances de las administraciones locales son documentos políticos y de gestión fundamentales, ya que proporcionan una imagen global acerca de la asignación y distribución de los recursos. Se trata de un cuadro complejo, resultado de un largo proceso de negociaciones y relaciones de fuerza que han venido sedimentándose a lo largo del tiempo. La situación contable también encierra visiones de valor y herramientas para el análisis económico. Puesto que las clasificaciones utilizadas y sus relaciones causales no son neutras, y la lógica de la distribución de los recursos no es transparente, se hace necesario revisar la forma en que se elabora el cuadro contable, partiendo de la contabilidad de los medios monetarios para analizar la lógica macroeconómica del esquema financiero de referencia, hasta precisar las finalidades de la acción pública que refleja el sistema de valores.

Antonella Picchio es profesora de Economía en la Universidad de Módena y Reggio Emilia

---

\* Este texto reproduce, con algunas modificaciones, la comunicación presentada con motivo del simposio "Balance de género, un instrumento para una elección justa y consciente de los recursos", celebrado el 5 de diciembre de 2006 en Roma, en la sede del Tribunal de Cuentas.

Una lectura de género de los balances plantea muchos problemas inherentes a la dificultad de evidenciar las diversas condiciones de vida y acción en la esfera pública de mujeres y hombres, así como el diverso impacto de género de las políticas que de allí se derivan. La práctica de una conciencia sistemática de la diferencia y las desigualdades entre hombres y mujeres no ha sido aún correctamente asumida a nivel político; no existe la voluntad de ver las desigualdades ni de reconocer el sentido de la diferencia entre hombres y mujeres. Incluso cuando esta voluntad se afirma, con frecuencia faltan los datos, y aún más a menudo no se sabe cómo utilizar los disponibles. De ahí una ceguera de género, que lastra las políticas al causar iniquidades, ineficiencia e ineficacia.

No se trata sólo de un problema estadístico, sino también y, sobre todo, de un problema analítico que afecta a la formulación del cuadro global, que oculta y margina de forma sistemática algunos aspectos fundamentales de la vida de las mujeres. Por ejemplo, las estadísticas sobre el uso del tiempo revelan que se dedica más tiempo al trabajo no remunerado realizado en el ámbito doméstico y familiar que al remunerado, y que aquél se reparte de forma claramente desigual entre el hombre y la mujer. Esta desigualdad doméstica tiene repercusiones generales y persistentes sobre la esfera pública y caracteriza todas las desigualdades sociales de género. La no visibilidad de este trabajo en el contexto macroeconómico de referencia lleva a una grave distorsión en la forma en que se ve la relación entre aspectos económicos y sociales. Si se elimina, o se reduce drásticamente, la complejidad del proceso que da a las personas reales –dotadas de cuerpo y por tanto de pasiones, conocimientos y memoria– la posibilidad de trabajar, actuar en la esfera pública y convivir en un territorio determinado, lo social se vuelve marginal, un residuo que por su propio dramatismo no es posible ocultar. Así, las dificultades normales, ocultas y sin abordar, se plantean sólo como un listado de cuestiones sociales: pobreza, exclusión, marginación. Dentro de esta franja marginal se coloca sistemáticamente a las mujeres, vistas como una categoría subalterna, marginal entre los marginales, y no como sujeto de conocimiento del mundo y de iniciativa política.

Un cuadro económico de referencia reducido y distorsionado no se puede corregir simplemente conjugando en femenino los datos contables. Tampoco dando visibilidad a las diferencias de impacto que las diversas políticas tienen sobre hombres y mujeres. Es una tarea que requiere el esfuerzo de cambiar la perspectiva en todas y cada una de las fases que llevan a la elaboración de los documentos en los que se rinde cuenta de los recursos públicos, partiendo del sistema de valores y pasando críticamente por el análisis económico. Para introducir una nueva perspectiva de lectura, que tenga en cuenta la “mirada de las mujeres sobre el mundo” y no se limite a una mirada sobre las mujeres, sistemáticamente colocadas al margen del cuadro de referencia, se precisan instrumentos nada banales.

## El cuadro macroeconómico

Los balances de género son una forma de rendir cuenta de los ingresos y gastos públicos por la que se asume que los destinatarios de los servicios y las transferencias públicas son hombres y mujeres. Está claro que si los sujetos no son neutros y tienen perspectivas, motivaciones, conductas y condiciones de vida distintas, también serán diferentes los efectos de las políticas sobre ellos.

El análisis de los balances públicos en una perspectiva de género permite, debido al carácter sistemático de éstos, dar un paso decisivo en el *mainstreaming* de las políticas públicas, ya que puede incidir en el conjunto de las políticas y en el cuadro analítico de referencia. También permite plantear la pregunta “iguales, ¿en qué?”. A los niveles más bajos de renta, protección y derechos, las desigualdades de género tienden a disminuir. Ello demuestra la necesidad de contextualizar históricamente el objetivo de la igualdad y profundizar en las razones que subyacen a toda desigualdad. Como decíamos en la introducción, dichas diversidades deben considerarse a todos los niveles, es decir, en el análisis, la elaboración y la implementación de las políticas y las medidas.

El primer paso para la elaboración de un balance es la presentación del contexto económico y social del territorio en el que se quieren detectar las desigualdades entre hombres y mujeres y las tendencias de las mismas. Dichas desigualdades se pueden evidenciar parcialmente mediante instrumentos tradicionales, desglosando por sexo los índices de actividad (empleo y desempleo), renta, educación, pensiones, uso de los servicios, etc. Un desglose de este tipo es necesario pero no inmediato, debido a la carencia de estadísticas de género y a la escasa costumbre de utilizar las existentes. Los problemas, sin embargo, también se complican en el caso del análisis descriptivo, ya que para entender las condiciones de vida y de trabajo de las mujeres es fundamental sacar a la luz la componente oculta (en el análisis económico) del trabajo no remunerado de reproducción social realizado en el ámbito doméstico. Ello lleva a un salto cualitativo del análisis, al introducirse una importante componente ética, normalmente no reconocida por la teoría económica dominante.<sup>1</sup> En realidad, el trabajo doméstico y de cuidados se rige por un sentido de responsabilidad hacia el bienestar y, a ser posible, la felicidad de los allegados. Esta responsabilidad se reparte de forma desigual entre hombres y mujeres, tanto en lo que atañe a las personas dependientes (niños/as, mayores, enfermos/as) como en la relación entre personas adultas, debido a un falso concepto de lo femenino como naturalmente sacrificado. Responsabilidades desiguales llevan a grandes diferencias en las cargas de trabajo no remunerado realizado en el ámbito doméstico y familiar, una desigualdad fundamental que se refleja en todas las negociaciones sociales y marca sus características de género.

<sup>1</sup> Acerca de la difícil relación entre teoría económica marginalista y ética, ver A. Sen, *Ética ed economica*, Bari, Laterza, 1986.

La inclusión del trabajo de reproducción social no remunerado en la visión, el análisis, las políticas y las medidas, lleva a ensanchar el campo de análisis. Es un trabajo que trata de cuerpos y sentimientos, vulnerabilidades y relaciones; el auténtico centro de la cuestión de género estriba en el hecho de que la responsabilidad final sobre el proceso de adaptación de la calidad de vida -incluida la de los varones adultos- a las modalidades históricas de la producción y distribución de los recursos (privados y públicos) se considera como algo femenino. Si se presta atención a lo que ocurre en el contexto doméstico y a las relaciones entre hombres y mujeres en el ámbito privado, se aprecia el proceso que diariamente permite a hombres y mujeres actuar en el espacio público, el del trabajo remunerado y la acción política.

---

A la mujer se la margina porque no puede ni quiere deshacer la profunda conexión entre producción y reproducción, y porque sigue defendiendo un orden de relevancia ético según el cual las vidas no son medios sino fines, y el bienestar de las personas es más importante que la tasa de beneficio

---

El proceso de producción de la riqueza social, tal como se recoge en la figura 1, también evidencia la aportación del trabajo no remunerado –cuidados domésticos y voluntariado social–, basado en una red institucional integrada por familias, administraciones públicas y empresas, con ánimo de lucro y sin él.<sup>2</sup> Al ampliar el cuadro de referencia también podemos definir las líneas de tensión que afectan a las finalidades, las responsabilidades, las relaciones de fuerza y al reparto de los recursos. Las mayores tensiones se encuentran en la relación entre el sentido de producir mercancías para conseguir beneficios y el sentido de reproducir el bienestar de las personas. Las empresas organizan la producción de los medios usando como principal factor de producción el trabajo. El trabajo, como las demás mercancías, se compra en el mercado. Sin embargo, las peculiaridades de este mercado han sido progresivamente canceladas por parte de la teoría económica general. Si esta tensión no se hace explícita a nivel institucional, o por lo menos si no se debate en el espacio público, acaba por descargarse en el espacio doméstico, afectando de forma importante a la calidad de las relaciones personales entre hombres y mujeres y entre las diversas generaciones. Las empresas producen para conseguir beneficios, considerándose por ello, también por parte de la teoría económica, exentas de responsabilidades en cuanto a costes y calidad de vida de los trabajadores. En esta sistemática subcontratación de los costes de reproducción social de los trabajadores y de la población tra-

---

<sup>2</sup> A. Picchio, "An macroeconomic approach to an extended standard of living", en A. Picchio (Ed.), *Unpaid Work and the Economy*, Routledge, Londres, 2003.

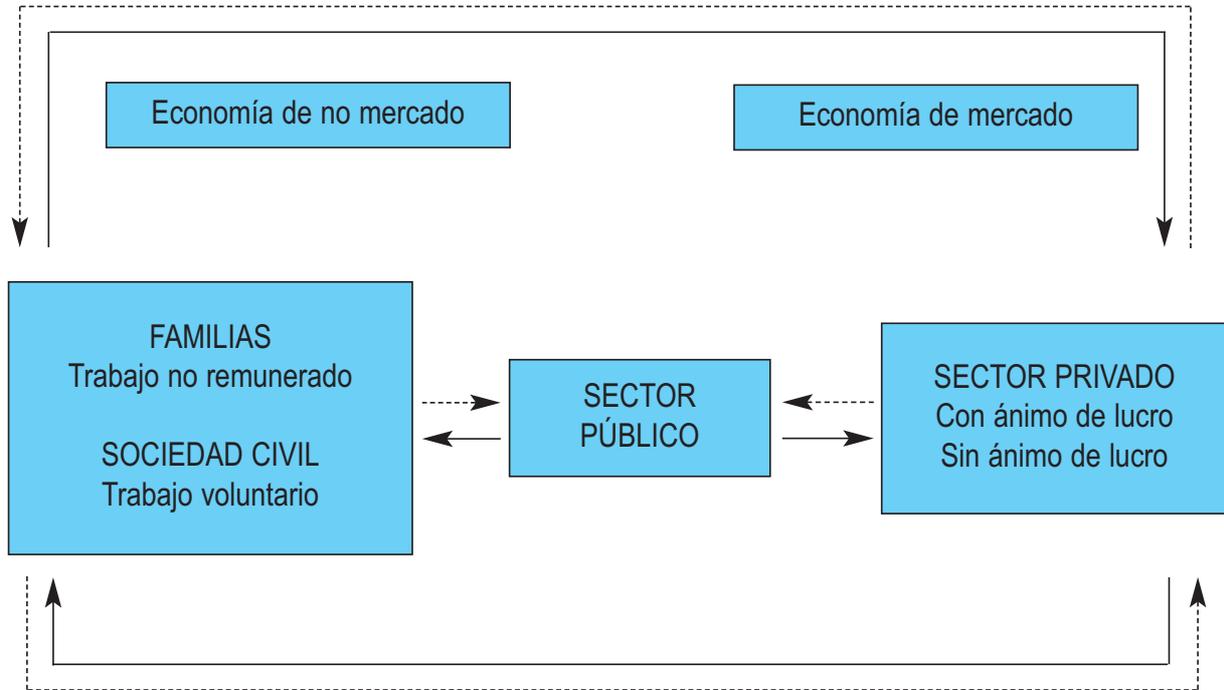
bajadora se basa una parte considerable de las estrategias para la consecución del beneficio. Así, los costes de vivir dependen de la capacidad de pagar por parte de quienes trabajan, y se ven como un efecto final de los procesos de producción y distribución de la renta producida. En este contexto, las vidas se ven obligadas a adaptarse a las leyes de la competencia. La complejidad de la vida de personas reales, con necesidades corporales, pasiones personales y relaciones afectivas y de responsabilidad, se interpreta como una rigidez, un estorbo, como si el proceso social que permite trabajar y reproducirse no fuera fundamental para la sostenibilidad del sistema productivo; es decir, como si no fuera capital, sino consumo final. La complejidad de vivir se ve, pues, no como un hecho normal de eficiencia del trabajo, sino como una cuestión de equidad que afecta únicamente a los sujetos marginados.

En este marco, a la mujer se la margina, porque no puede ni quiere deshacer la profunda conexión entre producción y reproducción y porque sigue defendiendo un orden de relevancia ético según el cual las vidas no son medios, sino fines, y el bienestar de las personas es más importante que la tasa de beneficio. Su problema, entonces, no es sólo el de tener acceso a pocos recursos (tanto privados como públicos), ni tampoco el de trabajar demasiado (entre trabajo remunerado y no remunerado), sino el de cargar con unas responsabilidades incompatibles con una calidad de vida final entendida como proceso natural, emocional y relacional que se desarrolla en el tiempo y en el espacio.

En el siglo XX se desarrolló un proceso de negociación –que ya había arrancado a finales del XIX– sobre el salario social entendido como servicios y transferencias públicas para la sanidad, la educación, las pensiones, los subsidios. Ello llevó, tras dos trágicas guerras mundiales, a la afirmación de los sistemas del Estado de bienestar. Dichos sistemas, basados en la regulación de las relaciones entre las instituciones fundamentales de las sociedades modernas, han supuesto unas modificaciones sustanciales en las relaciones de fuerza entre empresas y trabajadores. Esas mismas modificaciones están ahora sufriendo un duro ataque debido justamente a la sedimentación de mejores niveles de vida en relación a la seguridad y a las posibilidades de vivir una vida larga y de recibir una educación. Estas posibilidades son objeto de negociación también como derechos y, por ende, como parte del sistema de reglas fundamentales que –no en vano– también se está cuestionando duramente en la actualidad.

Para un análisis de los balances públicos desde una perspectiva de género, se requiere un cuadro claro de la red institucional y de las tensiones existentes en materia de bienestar. La figura 1 refleja la red de instituciones que producen la riqueza social. El esquema debería profundizarse evidenciándose el trabajo no remunerado realizado en el ámbito familiar así como las relaciones que entrelazan las vidas de los hombres y mujeres activos en las diversas instituciones.

**Figura 1. Circuito de la riqueza social.  
Red de recursos y responsabilidades**



Fuente: A. Picchio, *op. cit.*, 2003

Con el trabajo de reproducción no remunerado se introducen en el cuadro analítico unas actividades expresamente dirigidas al bienestar y situadas en una red amplia de intercambios sociales y de relaciones. Se trata de finalidades compartidas, aunque con distinta carga de responsabilidades, y organizadas en diversas relaciones entre hombres y mujeres, incluso por el trabajo social voluntario y las empresas sin ánimo de lucro. El fin del bienestar también forma parte de la tradición de la acción pública en su dimensión territorial. En realidad, incluso en las modernas economías capitalistas, las actividades cuyo fin directo es el bienestar de las personas suponen con diferencia el mayor porcentaje de las acciones sociales. Sin embargo, dichas actividades se ven marginadas según la perspectiva productivista dominante y en el reparto de los recursos, e instrumentalizadas en los procesos reales, en los que cada vez más se aprovecha toda energía física, sentimental y relacional.

La actual situación macroeconómica adolece de algunos vicios prejudiciales que es necesario evidenciar:<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Para un análisis de las distorsiones sistemáticas de la macroeconomía tradicional, ver D. Elson y N. Cagatay, "The social content of macroeconomic policy", en *World Development*, 28 (7), 2000, pp. 1347-1364.

- monetario: sólo se ve lo que tiene un precio de mercado;
- financiero: se considera el mercado especulativo de divisas como el mercado dominante;
- deflacionista: para defender los intereses del capital financiero se considera la inflación como el peor de los males, y el pleno empleo como algo peligroso;
- de perspectiva: se asume como sujeto de la mirada sobre el mundo la empresa, en particular las grandes corporaciones, tomadas como modelo de eficiencia; ésta, por su parte, se basa en su capacidad para practicar, a nivel global, un *dumping* del valor de las vidas y en el aumento de las desigualdades;
- contrarias al Estado de bienestar: se fomentan políticas de reducción de las responsabilidades públicas en materia de seguridad social, y de disminución de los impuestos (pero no de las transferencias públicas a las empresas);
- machista: se considera a las mujeres, por su propia naturaleza, como el verdadero mecanismo de ajuste entre recursos distribuidos y calidad de vida.

Estos prejuicios lastran fuertemente la formulación de las políticas y la construcción del modelo de distribución de los recursos privados y públicos, creándose un orden de prioridades que margina y devalúa las exigencias relacionadas con la complejidad del vivir de personas reales, lo que tiene efectos especialmente graves para las mujeres. Este cuadro macroeconómico está pesando cada vez más también en las administraciones locales, debido a una descentralización de las responsabilidades del Estado llevada a cabo a través de una reducción de los recursos disponibles para la solución de los problemas cada vez más acuciantes de las finanzas públicas, así como a la creciente agresividad de las rentas financieras.

## Una experiencia de balance desde una perspectiva de género y enfocado al bienestar

La provincia de Módena (Italia), dentro de la experimentación de los balances de género, ha apostado desde el comienzo por una nueva formulación del cuadro analítico macroeconómico. Para situar el estudio del balance en un nivel de mayor coherencia entre medios y fines, ha elegido para la evaluación de las políticas públicas directamente el terreno del bienestar, entendido, de acuerdo con el planteamiento de Amartya Sen (premio Nobel de economía), como el conjunto de las dimensiones del ser y del hacer de hombres y mujeres residentes en la provincia. En el análisis del balance del año 2003, a partir de la estructura de la administración (concejalías) y de las políticas indicadas en los programas, se han definido los ejes del bienestar y se han elegido algunas capacidades que resultaban más fáciles de abordar en cuanto a acceso a la información y más relevantes de cara al bienestar de las mujeres.

A continuación, se han reclasificado, para dichos ejes, los gastos sobre la base de las motivaciones expresadas en los documentos contables.<sup>4</sup> La tabla siguiente refleja la composición del gasto, y más en concreto: 1) el dato referente a los gastos directamente e inmediatamente relacionados con las mujeres (por ejemplo, salud en la reproducción, ayudas a las empresas de mujeres, cursos de formación para mujeres, etc.), que no alcanzan el 1%; 2) los gastos a los que es posible atribuir un impacto de género, reclasificados de acuerdo con los ejes de bienestar; 3) los gastos del aparato administrativo de momento aún tratados como “neutros”.

### **Análisis de los programas e intervenciones de la provincia de Módena desde un enfoque de género. Ejercicio 2003**

	<b>Definitivo</b>		<b>Utilizado</b>	
<b>Total (euros)</b>	<b>210.456.767,06</b>	<b>%</b>	<b>193.538.097,30</b>	<b>%</b>
Destinados a programas o proyectos para las mujeres	1.583.319,80	0,8	1.578.125,54	0,8
Destinados a programas o proyectos con impacto diferenciado por género	140.524.710,00	66,8	127.979.024,50	66,1
Destinados a programas o proyectos para el funcionamiento del aparato administrativo	69.499.652,74	33,0	63.980.947,20	33,1

Este enfoque permite mantener visible el sentido del gasto público, definido justamente como bienestar multidimensional de los y las residentes en el territorio, así como analizar el color en términos del sujeto de cuyo bienestar se trata, y sopesar finalmente los recursos-gastos en relación con el grado en que los mismos se ajustan en términos de finalidades y de responsabilidades asumidas. Esta última fase es necesaria porque el dinero pesa mucho más que las palabras y los enunciados de buenas intenciones.

Finalmente, es oportuno destacar que se trata de un enfoque que exige cooperación y participación en todas y cada una de sus fases, y que permite alcanzar mayores niveles de transparencia y de asunción de responsabilidades en cuanto a resultados (*accountability*). En este sentido, constituye una experiencia muy avanzada también con respecto a otras experiencias de balances sociales y participados, por lo demás generalmente ciegos de cara a las diferencias y desigualdades entre hombres y mujeres.

<sup>4</sup> Para un análisis más hondo y pormenorizado del balance de género de la provincia de Módena, remitimos a M. Dal Fiume (coord.), *Oltre le pari opportunità verso lo sviluppo umano: il bilancio di genere della Provincia di Modena*, Angeli, Milán, 2006.

La experiencia de la provincia de Módena ha permitido conseguir unos resultados muy avanzados en cuanto a la posibilidad de rendir cuentas del gasto según programas y objetivos, así como de desglosarlos por políticas, con el fin de destacar su impacto sobre el bienestar de hombres y mujeres. La evaluación de impacto diferenciada es posible siempre y cuando existan datos significativos a nivel social. No siempre es así, ya que a menudo los datos se recopilan por género pero no se elaboran, y si se elaboran no se utilizan generalmente. Lo importante, para poder asignar los importes gastados a los diversos apartados del bienestar, es contar con balances transparentes, que no pierdan de vista los objetivos políticos explícitos siquiera en los documentos contables; de tal forma se podrá dar visibilidad constante a una correcta relación entre medios (recursos financieros para bienes y servicios) y fines de bienestar para los habitantes del territorio. Y es que en dichos fines hacen normalmente hincapié de forma retórica los documentos de programa, pero se olvidan a la hora de rendir cuentas, con una peligrosa inversión entre medios y fines, facilitada por la teoría económica tradicional.

## Conclusiones

Cabría preguntarse si es realmente necesario el esfuerzo de llegar a la elaboración de balances de género. Se podría contestar, de entrada, que es lo que muchas mujeres de diversos estamentos –nacionales e internacionales, institucionales y no institucionales– están demandando. Empezaron con motivo de diversas conferencias de Naciones Unidas, y su petición fue claramente acogida en la Plataforma de Pekín y en sus sucesivas acciones de seguimiento. La cuarta conferencia de Naciones Unidas sobre las mujeres supuso el momento de mayor fuerza de negociación entre los movimientos feministas y femeninos, nacionales e internacionales, por un lado, y los gobiernos, por el otro. A partir de esa fuerza se ha producido un cambio institucional que aún hoy sigue dando resultados en el mundo entero. Incluso los proyectos de ley presentados en este simposio, en línea con las directivas europeas, lo demuestran. El resultado de la Plataforma de Pekín se ha alcanzado sobre todo gracias a la colaboración y al diálogo entre mujeres activas políticamente en diversos contextos: organizaciones no gubernamentales, universidades y centros de investigación, parlamentos nacionales y gobiernos. Esta misma cooperación ha llevado a colocar las cuestiones inherentes a las relaciones entre hombres y mujeres en las agendas políticas de la Unión Europea.

La pregunta fundamental es, pues, la siguiente: ¿cómo hacer los balances de género? La respuesta no puede encontrarse sino en la práctica, al tratarse de una iniciativa innovadora y compleja, estrechamente relacionada con procesos de negociación y en contextos específicos. El carácter experimental de los balances de género es actualmente un elemento de fuerza, porque permite elaborar herramientas y capacidades de reflexión pública,

así como compartir experiencias diversas. En este proceso de auditoría deberán participar diversos elementos de la sociedad civil, las administraciones públicas, los parlamentos y el gobierno. Se podrían crear, además, lugares reales y virtuales para la comunicación y la puesta en red de las experiencias, valorando e incentivando las mejores experiencias.<sup>5</sup> Ello implica la necesidad de contar con espacios para la comunicación y la responsabilización institucional, así como de destinar recursos específicos para la creación de observatorios y espacios institucionales para compartir las experiencias y comprobar el cumplimiento de normas ya traspuestas y los resultados conseguidos, empezando por ejemplo por un seguimiento de la aplicación de las directivas de la UE y de Naciones Unidas (Plataforma de Pekín y CEDAW), sistemáticamente incumplidas.

---

<sup>5</sup> En Italia, diversas experiencias de balances de género según un enfoque de bienestar han sido realizadas por las Regiones de Emilia-Romaña, Piamonte y Lacio, así como por las Provincias [Diputaciones] de Bolonia y Roma. En la actualidad el Ayuntamiento de Módena está llevando a cabo una iniciativa similar. Los informes finales se encuentran en las páginas web de las correspondientes administraciones públicas. A escala nacional, se ha puesto en marcha una auditoría sobre la Ley de Presupuestos a instancia de la ISFOL.