



CARMEN
PINEDA NEBOT
Investigadora GEGOP

MARÍA ÁNGELES
ABELLÁN LÓPEZ
Universitat de València

GONZALO
PARDO BENEYTO
Universidad de Alicante

PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN ESPAÑA: UNA MIRADA DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

Resumen

Aunque sólo han pasado dos décadas desde que se comenzó a aplicar el análisis del presupuesto con perspectiva de género, este se ha convertido en uno de los temas más recurrentes en los debates feministas. Tanto es así que las discusiones económicas han incorporado la perspectiva de género en los presupuestos y las fiscalizaciones. Este trabajo ofrece una panorámica de la investigación realizada en 28 municipios españoles con más de 200.000 habitantes, cuya finalidad era indagar si estaban implementando o, en su caso, se iban a poner en marcha presupuestos participativos con perspectiva de género. Se han seleccionado unos indicadores y se han aplicado a los municipios objeto de estudio y entre las conclusiones se destacan que, si bien, los ayuntamientos disponen de planes de igualdad, estos no se han aplicado a los presupuestos participativos documentados en este trabajo.

Palabras Clave: Municipios; igualdad; presupuesto con perspectiva de género; presupuesto participativo.

Abstract

For two decades, gender budgeting began to be applied and it has been one of the most recurring themes in feminist debates. So economic discussions have incorporated gender perspective in budgets and audits. This work offers an overview of the research carried out in 28 Spanish municipalities with more than 200,000 inhabitants in order to research whether they were implementing or, where appropriate, participatory budgeting with a gender perspective. Indicators have been selected and they have been applied to the municipalities under study. Among the conclusions it is highlighted that, although the municipalities have equality plans, these have not been applied to the participatory budgets documented in this work.

Keywords: Municipalities; equality; gender budgeting; participatory budgeting.

1. INTRODUCCIÓN

Las políticas participativas han cobrado relevancia gracias a las nuevas formas de entender la política y la propia administración pública. En general, las instituciones públicas han experimentado cambios fruto de las necesidades de adaptación al contexto, en buena medida para mitigar las críticas a los poderes públicos. En esta tesitura, en el último tercio del siglo XX se fueron gestando varias corrientes modernizadoras que promovían reformas de las estructuras administrativas como la nueva gestión pública, la gobernanza, la e-administración, el nuevo servicio público y el neoweberianismo.

La evolución de las distintas corrientes de pensamiento político administrativo ha puesto de manifiesto la necesidad de incorporar enfoques y metodologías más interactivas e inclusivas para ensanchar la participación de los ciudadanos más allá de los ciclos electorales de la democracia representativa. Uno de los instrumentos participativos más exitosos en las administraciones locales son los presupuestos participativos. La implementación de mecanismos de democracia participativa se ha ido generalizando hasta el punto de considerarse una herramienta clave para la buena gobernanza local. Los presupuestos participativos se perciben como una herramienta de planificación destinada a la ciudadanía local que permite priorizar determinados proyectos sociales como forma de cogestión vecinal (Pardo y Abellán, 2017). En consecuencia, los presupuestos participativos son el instrumento de participación que permite a la ciudadanía incidir en la distribución de una parte de los presupuestos de gasto de una administración pública.

Su origen se encuentra en Porto Alegre (Brasil), ciudad donde nacieron hace más de treinta años y que consiguió regenerar un ambiente político degradado por la dictadura brasileña. De esta forma, los presupuestos participativos se consideraron una experiencia innovadora al incluir en el proceso de decisión presupuestaria al ciudadano común, lo que llevó a la ONU a calificarlo como buena práctica.

Desde el punto de vista normativo, no existe a nivel estatal una regulación específica pero las comunidades autónomas sí que lo han regulado en sus respectivos territorios. El desarrollo normativo de los modelos autonómicos de participación ciudadana constituye una experiencia novedosa y de aprendizaje. De esta forma, pueden mencionarse la Ley 12/2019, de 12 de marzo de consultas populares y procesos participativos de Islas Baleares, la Ley Foral 12/2019 de Participación Democrática en Navarra; la Ley 10/2019 de 10 de abril de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid; la Resolución de 30 de julio de 2018 de la Secretaría General de la Consejería de Transparencia, Participación y Portavoz y la Dirección General

de Presupuestos y Fondos Europeos de la Región de Murcia; Ley 7/2017, de 27 de diciembre de Participación Ciudadana de Andalucía; la Ley 2/2015 de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana de Cataluña, la Ley 5/2010, de 21 de junio, Canaria de fomento a la Participación Ciudadana y la Ley 8/2019 de Participación de Castilla-La Mancha. Esta normativa se ha de sumar al marco básico definido por la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local y, principalmente, las modificaciones producidas a partir de la reforma del año 1999 auspiciada por el Pacto Local y en el 2013 con el reconocimiento del papel empoderador de las tecnologías de la información.

Existen diferentes modelos, metodologías y técnicas por lo que unificar un criterio universal y unánime es una tarea complicada puesto que la diversidad cultural y local incide en su diseño. El modelo inspirado en Porto Alegre se desarrolló durante los primeros años en Portugal, España e Italia. Con posterioridad el modelo fue modificándose llegando en muchos casos a perder su sentido primigenio. Entre los últimos cambios están la utilización parcial o total de las TIC.

Si bien, existen algunas voces que señalan que los presupuestos participativos han perdido el impulso inicial, lo cierto es que siguen despertando el interés político, cívico, mediático y académico como lo demuestra la reciente publicación del *Participatory Budgeting World Atlas* (2019) que identificó más de 11.700 experiencias de presupuestos participativos en el mundo. La constatación de este fenómeno plantea la necesidad de proseguir estudiando las experiencias para mapearlas, compararlas y conocer sus impactos en los diferentes territorios.

Entre los diferentes enfoques con los que se estudian los presupuestos participativos se destacan los presupuestos infantiles y los que incluyen la perspectiva de género. Este artículo aborda los presupuestos participativos desde un enfoque de género porque consideramos que se trata de una herramienta idónea para que los ciudadanos soliciten acciones concretas que ayuden a disminuir las brechas de género. Una de las principales herramientas para la igualdad de género es el presupuesto porque es el que asigna los diferentes recursos públicos para la implementación de las políticas públicas y el que determina la calidad del acceso de los ciudadanos a los bienes y servicios. Entre las líneas que se proponen para reducir las desigualdades, el análisis del presupuesto con perspectiva de género y su impacto en las políticas públicas sobre las mujeres y niñas respecto de los varones y niños es un primer paso importante. Porque solo estableciendo un marco comparativo de análisis es posible modificar estas situaciones.

De ahí el interés que tiene investigar si los presupuestos participativos que se implementan en España incorporan en su diseño y funcionamiento la perspectiva de género. Esto supone incorporar una perspectiva de género a todos los niveles del proceso presupuestario y reestructurar los ingresos y los gastos para promover la igualdad de género, lo cual no es una tarea baladí (Juveto, 2016).

La perspectiva de género es una herramienta metodológica-conceptual de observación, interpretación y transformación social que tiene como objetivo visualizar la heterogeneidad de las condiciones económicas, políticas y culturales que afectan la vida cotidiana de mujeres y hombres; además permite identificar y analizar las condiciones y posiciones diferenciadas de mujeres y hombres en diferentes ámbitos (Barrera Bassols et al., 2004).

Parece incuestionable los esfuerzos de instituciones, gobiernos y agencias multinivel por incluir la perspectiva de género en sus intervenciones. Numerosos países han puesto en marcha políticas públicas orientadas a reducir la brecha de género y las desigualdades entre mujeres y hombres: porque para que las ideas, los proyectos y los intereses tengan un impacto real en la vida de las personas han de institucionalizarse (Aguilar Villanueva, 1993).

Un paso importante para comenzar a reducir esas desigualdades es la voluntad política, que debe plasmarse en declaraciones formales, normas o decretos, realizadas por los gobiernos en el que expresen su apoyo a la igualdad de género. Para realizar ese análisis vamos a centrarnos en los estudios de género y los de presupuestos participativos que constituyen la base teórica que fundamenta este artículo. En consecuencia nos planteamos ¿los Presupuestos Participativos españoles tienen un enfoque de género? A responder esta pregunta se destina el propósito de esta investigación.

La estructura del presente trabajo es la siguiente. En primer lugar, y tras esta introducción, se establece el marco teórico y la metodología. A continuación, se analizan los datos de la investigación y finalmente se formulan unas conclusiones.

2. MARCO TEÓRICO

2.1. PRESUPUESTO CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

Aunque sólo han pasado dos décadas desde que se comenzó a aplicar el análisis del presupuesto con perspectiva de género, este se ha convertido en uno de los temas más recurrentes en los debates feministas sobre economía. Tanto es así, que las discusiones económicas han incorporado la perspectiva de género en instrumentos fundamentales como son los presupuestos y las fiscalizaciones.

Consiste en un análisis del proceso presupuestario público, en su conjunto o algunas partes del mismo, con objeto de conocer el alcance e impacto sobre las mujeres y niñas de las políticas públicas, generalmente desglosadas por programas, en comparación con los hombres y niños (*Sharp y Broomhill, 2002: 30*). Presupuestar es establecer las prioridades del gobierno traducidas a términos monetarios. Un presupuesto con perspectiva de género privilegia las actuaciones gubernamentales en materia de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Unos presupuestos atentos a la perspectiva de género se orientan a las necesidades distintivas de las mujeres y niñas. Y para analizar el presupuesto es necesario contar con la información relativa a los colectivos beneficiados o afectados por las medidas presupuestarias de forma desagregada en función del sexo y así de esta forma obtener indicadores del grado de compromiso gubernamental en los diferentes programas de gasto público y en los objetivos de igualdad entre mujeres y hombres. La fiscalización, por su lado, supone verificar y auditar que la perspectiva de género está integrada en las políticas públicas y el impacto y alcance conseguido con su implementación.

Esta premisa que parece a priori tan básica y sencilla, en la práctica resulta todo un reto para las administraciones, ya que todavía no es habitual recoger de forma detallada estos datos y menos aún de forma desagregada por sexo. La construcción de indicadores, la generación de datos y su puesta a disposición de la ciudadanía de forma transparente y abierta es, a día de hoy, todavía un camino con cierto recorrido. El aumento de la disponibilidad de datos oportunos y fiables, de gran calidad desglosados por ingresos, sexos, edad, razas, origen étnico, estatus migratorio, discapacidad, ubicación geográfica para crear capacidades estadísticas es una de las metas más relevantes y novedosas incorporadas a los objetivos de desarrollo sostenibles (ODS).

Además de los indicadores básicos son también necesarios otros datos que no se encuentran normalmente reflejados en el presupuesto, como la división en un sentido amplio (tanto productivas, reproductivas y de cuidados como del control de los recursos y otros activos) de los usos del tiempo y de las actividades realizadas por las mujeres y los hombres, con el fin de poder analizar la repercusión de las medidas presupuestarias sobre sus condiciones de vida. Sin olvidar, por supuesto, el realizar análisis y evaluaciones, ya que se ha detectado que la carencia de los informes de impacto adjuntos al presupuesto tiene como consecuencia directa la pérdida de transmisión del conocimiento sobre lo ya realizado (Yubeto, 2012).

La primera iniciativa de Presupuestos con enfoque de Género, entonces denominada Presupuestos de Mujeres, comenzó a plantearse en Australia en la primera mitad de la década de los ochenta, y se materializó a partir de 1984 cuando el gobierno laborista ganó las elecciones. Aunque ha sido la sociedad civil la que más ha dinamizado y divulgado esta iniciativa, un ejemplo de ello ha sido el *Women's Budget Group* en el Reino Unido o los grupos de Canadá (El Centro Canadiense a Favor de Políticas y Opciones Alternativas) o Sudáfrica. También organismos internacionales entre los que destaca UNIFEM, PNUD y algunas Organizaciones Internacionales de Desarrollo (CIDA, SIDA, GTZ, y la Fundación Ford, principalmente) han impulsado estas experiencias en diversas regiones del mundo, ofreciendo fundamentalmente formación y asistencia técnica. Por otra parte, Europa, aunque de forma más tardía que otros continentes, también ha comenzado a explorar las posibilidades y metodologías a utilizar para realizar presupuestos sensibles al género, destacando entre ellos los países nórdicos. En 2006 se crea en Austria la Red Europea de Presupuestos con enfoque de Género (*European Gender Budgeting Network-EGBN*), debido al gran número de iniciativas de presupuesto con enfoque de género que se habían llevado a cabo en la UE, que abarca a más de 16 países y 50 entidades.

En España en cumplimiento del artículo 9.2 de la Constitución y de los informes de los organismos europeos que buscan eliminar la discriminación en el acceso a las oportunidades y al bienestar de las mujeres respecto de los hombres, se aprobó la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elaborará el Gobierno. A partir de su promulgación, todos los proyectos de ley y reglamentos debían incluir un informe sobre el impacto por razón del género de las medidas que se establezcan en los mismos. España dio un importante paso con la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres que constituía el marco legal que permitía dar carta de naturaleza a la implementación de medidas reales para reducir la brecha de género, el compromiso con la transversalidad y como novedad reconocía el derecho a la conciliación de la vida personal, familiar y laboral y el fomento de una mayor corresponsabilidad entre mujeres y hombres. Además vinculaba no solo al Estado sino también a las CCAA¹ y a las CCLL (Alarcón-García, 2018).

2.2. PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Brasil se convirtió, a partir de los años 90, en una referencia internacional en innovaciones institucionales que tenían como objetivo la participación de actores sociales, individuales o colectivos, en la elaboración, gestión y control de las políticas públicas. Siendo el Presupuesto Participativo la experiencia de participación ciudadana que mereció más atención por parte de los investigadores nacionales e internacionales. La primera experiencia, tal y como la conocemos, surge en 1989 en la ciudad de Porto Alegre durante la primera gestión del Partido de los Trabajadores (PT), aunque ya en los años 70 existían ejemplos de discusión del presupuesto municipal con los ciudadanos (Pires, 1999). Más tarde, en 1996, la experiencia de Porto Alegre es premiada en la II Conferencia de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos - Habitat II y comienza a ser conocida y difundida por todo el mundo incluso por organismos multilaterales como el Banco Mundial y las agencias de la ONU (Wampler, 2008).

Esta práctica nace con el deseo de ser inclusiva y trabajar hacia una línea de «relaciones políticas entre el Estado y sus ciudadanos basadas en una consulta mutua vinculante, amplia, igual y protegida» (Tilly, 2010: 94), pero en la forma de aplicar la participación excluye a algunos grupos de personas (mujeres, jóvenes...). El hecho de que esta experiencia haya nacido sin interrogarse sobre la existencia de un sistema sexo-género con dominante masculino ha impedido prever un elemento que estructura la vida de las mujeres y que afecta también a su participación: la existencia de un coeficiente simbólico femenino. Siendo según Martínez Palacios (2015) estos tres elementos: contrato sexual, disposición temática y coeficiente simbólico femenino los que constriñen la participación de las mujeres en los procesos participativos.

Igualmente cuando Santos opina que la democracia distributiva está constituida sobre el hecho de «insertar nuevos actores en la escena política, instaurar una disputa por el significado de la democracia y por la constitución de una nueva gramática social (...) capaz de cambiar las relaciones de género» sin proponer medidas concretas para el desarrollo de esta última cuestión (Santos, 2004: 48.), está aludiendo a dos temas directamente vinculados con la participación dándole así, un sentido específico a ésta.

Por todo ello y más en estos momentos *"los presupuestos participativos sin mirada feminista no son nunca o casi nunca instrumentos que contribuyen a transformar las relaciones sociales entre los sexos"* (Sintomer, Yves, et al., 2008: 276) ni serán capaces de transformar la sociedad si olvidan a más de la mitad de esa sociedad.

¹ La Comunidad Autónoma de Andalucía, en 2002, fue pionera en la implantación de medidas para implantar el presupuesto con perspectiva de género.

3. METODOLOGÍA

El objetivo del trabajo consiste en el análisis de los presupuestos participativos en marcha (hasta febrero 2020) en España y la verificación de si incorporan la perspectiva de género. Según *Participatory Budgeting World Atlas* (2019), en España se identificaron durante ese año entre 350 y 400 experiencias participativas. Ante la dificultad para obtener datos y analizar todas las experiencias en curso decidimos reducir el universo a los municipios con más de 200.000 habitantes. De este modo, la investigación se centró en los siguientes aspectos: el número de municipios con un tamaño de hábitat superior a 200.000 habitantes que tienen en marcha una experiencia de presupuesto participativo y el partido político de su alcalde, como se puede ver en la tabla 1.

Tabla 1. Municipios objeto de investigación

Municipios	Población 1/1/2019	Presupuesto Participativo	Partido Alcalde
Madrid	3.223.334		PP
Barcelona	1.620.343		EmComun*
Valencia	791.413	Si	Compromis
Sevilla	688.711		PSOE
Zaragoza	666.880		PP
Málaga	571.026		PP
Murcia	447.182		PP
Palma de Mallorca	409.661	Si	MES por Mallorca
Palmas de Gran Canaria, Las	378.517	Si	PSOE
Bilbao	345.821	Si	PNV
Alicante/Alacant	331.577		PP
Córdoba	325.708		PP

Municipios	Población 1/1/2019	Presupuesto Participativo	Partido Alcalde
Valladolid	298.866	Si	PSOE
Vigo	293.642		PSOE
Gijón	271.843	Si	PSOE*
Hospitalet de Llobregat	261.068		PSOE*
Coruña, A	244.850	Si	PSOE*
Vitoria-Gasteiz	249.176	Si	PNV
Granada	232.208		Cs
Elche	230.625	Si	PSOE
Oviedo	220.020		PP
Tarrasa	218.535		TXT
Badalona	217.741		PSOE
Cartagena	213.943		No adscrita*
Jerez de la Frontera	212.879		PSOE*
Sabadell	211.734	Si	PSOE*
Santa Cruz de Tenerife	204.856	Si	PSOE*
Móstoles	207.095	Si	PSOE*

Fuente: Elaboración propia a partir del INE y Ministerio del Interior. Los señalados con un asterisco están gobernados por una alcaldesa.

Hay que señalar que en mayo de 2019 se celebraron elecciones municipales en España y que en algunos de los municipios, caso de Madrid o Zaragoza, hubo un cambio político en el equipo de gobierno, lo que supuso la paralización de la experiencia de presupuesto participativo. También que normalmente las experiencias de presupuesto participativo suelen ponerse en marcha al año siguiente de las elecciones (Pineda, 2009:9).

Esta investigación se ha desarrollado a partir del estudio y análisis de contenido de las *websites* de los ayuntamientos de los municipios registrados en la tabla 1 y de la documentación recopilada. El análisis de contenido es, según Bryman (2008), una aproximación al análisis de documentos y textos, que busca cuantificar su contenido en términos de categorías predeterminadas, de un modo sistemático y replicable. Se trata de un método muy flexible que puede ser aplicado a una gran variedad de medios, entre ellos están los sitios web y las páginas web, fuentes potenciales de datos y potenciales elementos de análisis cuantitativo y cualitativo. La investigación ha requerido también el recurso a fuentes secundarias como la recopilación documental y búsqueda de datos en todos los portales de los municipios de la tabla 1. Además, se han consultado numerosas publicaciones y revisitado actualizaciones con la que previamente ya habían trabajado las autores de este artículo. Asimismo, se ha recurrido a fuentes como la del Instituto Nacional de Estadística (INE), el Ministerio de Interior y una selección de publicaciones científicas referenciadas en la bibliografía. La observación de las páginas web se llevó a cabo por los investigadores durante los meses de octubre a finales de enero de 2020. Por otro lado, se establecieron dos modalidades de indicadores para operar en el análisis de los presupuestos participativos con enfoque de género: unos generales sobre la política de igualdad de género en el municipio y otros específicos para medir la igualdad de género en el proceso de presupuestos participativo.

Para el diseño de los indicadores se ha utilizado en el caso de los indicadores generales tanto la normativa de la Unión Europea, como la española y las autonómicas; y en el caso de los específicos del Presupuesto Participativo, los distintos informes y guías sobre el tema de ONU Mujeres y del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para las Mujeres (UNIFEM).

Tabla 2. Relación de indicadores

Indicadores generales de igualdad	Indicadores igualdad en el Presupuesto Participativo
Existencia de Concejalía de Igualdad o específica	Mecanismos especiales para la participación de las mujeres (sensibilización, convocatoria de asociaciones de mujeres, campañas especiales, servicios de guardería en las reuniones, etc.)
Existencia de Plan de Igualdad (Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres)	Paridad de la participación o presencia equilibrada
Informe de impacto de género en el presupuesto general	Mención a la igualdad en los criterios de valoración de las propuestas
Existencia de Consejo de Mujeres	Presencia equilibrada en los órganos del presupuesto participativo
Medidas contra el lenguaje sexista	Paridad/presencia equilibrada en la aprobación de los proyectos
Proyectos específicos a favor de las mujeres, niñas y adolescentes	Impacto diferenciado de la propuesta y justificación de cómo contribuye a disminuir la brecha de género
Referencias sobre igualdad en el programa electoral del partido gobernante	Paridad/ presencia equilibrada en la comisión de evaluación
Enfoque top-down o bottom-up de género	Enfoque top-down o bottom-up de género

Fuente: Elaboración propia.

El análisis y seguimiento de estos indicadores nos permiten responder a la pregunta de investigación ¿Los Presupuestos Participativos españoles tienen un enfoque de género? Asimismo, también facilitan abordar y responder una segunda pregunta conectada con la anterior y es ¿el hecho de articular políticas municipales de igualdad de género influye en alguna medida en que los presupuestos participativos tengan perspectiva de género o en realidad son dos medidas disociadas que no guardan relación entre sí?

4. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

a) *Las políticas de igualdad de género en los municipios estudiados.*

La investigación desarrollada pone de manifiesto que en todos los ayuntamientos estudiados existe una concejalía de igualdad pero, a su vez, también asume otras competencias tan heterogéneas como educación, infancia, juventud, políticas inclusivas, derechos cívicos, cooperación, ciudadanía, bienestar social, derechos civiles o diversidad. Como excepción, el ayuntamiento de Sabadell utiliza el término género en vez de igualdad. En Vitoria-Gasteiz y Santa Cruz de Tenerife, el tema de igualdad depende directamente de Alcaldía.

También hemos encontrado que todos los ayuntamientos tienen y han tenido, desde hace varios años, Planes de Igualdad. Algunos como Móstoles, desde 1991, Valladolid desde 1993 o Gijón desde 1995. Móstoles con seis y Bilbao y Vitoria-Gasteiz con cuatro son los que han tenido un mayor número de planes. Sin embargo, hemos observado una debilidad importante en los planes de igualdad que afectan a los presupuestos con enfoque de género. Aunque a nivel teórico los planes se basan en la participación ciudadana, el modelo utilizado en la práctica no es participativo puesto que incorpora un enfoque *top down* (arriba abajo). Esto lo que significa es que se apuesta por un plan de igualdad que no permite incorporar las contribuciones surgidas de los procesos sociales y cívicos.

Otro elemento que hemos detectado en la investigación es la tendencia al mimetismo y/o isomorfismo que puede llevar a reproducir medidas no adaptadas al contexto sino que incluso puede generar efectos no deseados o que distorsionen la finalidad perseguida.

Asimismo, es importante difundir los planes de igualdad entre el personal del servicio público puesto que su desconocimiento impide que sea aplicado de una forma sistemática y regular. También resulta fundamental la evaluación de impacto y seguimiento de las medidas del plan de igualdad con indicadores transparentes y operativos.

Entre las razones que pueden explicar este comportamiento poco eficaz y contrario a las medidas de igualdad que quieren implementarse, se encuentra el hecho de que tanto la igualdad de género como la participación ciudadana se sitúan fuera del centro de la política y, por ello, se las sigue considerando políticas algo marginales, etéreas y simbólicas.

Sobre los informes de impacto de género presupuestario aunque son obligatorios legalmente según la Ley Orgánica 3/2007, como señala Alarcón-García (2018), pocos ayuntamientos lo cumplen². En nuestro trabajo solo hemos encontrado el caso del ayuntamiento de Bilbao que lo ha puesto en marcha; Valladolid y A Coruña que lo han aprobado pero no lo han comenzado; y Valencia que ha realizado un proyecto piloto durante 2019 en siete servicios municipales.

Para conseguir que el presupuesto público tenga un enfoque de género resulta imprescindible la voluntad y el compromiso político de que se materialice en todas las áreas municipales. Es la única forma de que se pueda resolver una de las principales dificultades identificadas como es la ausencia de una estrategia global y de las metodologías para la extracción y tratamiento de la información de forma desagregada al alcance del personal municipal. Para poner en marcha estas políticas transversales es absolutamente necesario dotar de recursos materiales y humanos y realizar políticas programas de formación y capacitación en igualdad.

El uso de un lenguaje no sexista es un elemento determinante en el proceso de socialización y transmisión de los patrones culturales, al ser la lengua un instrumento de expresión y comunicación además de un indicador cultural de la sociedad que la utiliza. De ahí la importancia de la elaboración de normas y manuales para la utilización de un lenguaje inclusivo, algo que solo hemos encontrado en seis de los doce ayuntamientos analizados. Estos son: Valencia, Palma de Mallorca, A Coruña, Vitoria-Gasteiz, Sabadell y Santa Cruz de Tenerife.

Los consejos de mujeres son espacios para la inclusión en el desarrollo y funcionamiento de las políticas que se realizan en las ciudades pero existen algunas deficiencias que podrían mejorarse como la excesiva burocratización de estos órganos que impide en muchos casos tratar los temas que interesan realmente a las mujeres, la falta de adecuación de sus horarios al de las mujeres o la complejidad de algunos temas que se tratan en ellos (Alonso, 2019). De los ayuntamientos analizados únicamente cuatro de ellos no tenían Consejo de Mujeres, que son: Gijón, A Coruña, Sabadell y Móstoles.

Además, en todos los ayuntamientos se organizan talleres y otras actividades relacionadas con el tema de género, tanto a nivel ciudadano como de capacitación de los empleados/as municipales. También existen proyectos concretos con enfoque de género en algunos de esos ayuntamientos, como los denominados *Mapas de Miedo o de Ciudad Prohibida*³, las *Escuelas de Género* o los Premios Caliu

² ALARCÓN-GARCÍA (2018) en su investigación localizó únicamente cinco ayuntamientos: Barcelona, Castellón, Donostia, Málaga y Madrid.

³ Es un proceso participativo, impulsado por el Consejo de la Mujeres de Bilbao por la Igualdad, para intentar transformar los barrios de la ciudad teniendo en cuenta las necesidades e intereses específicos de las mujeres que lo habitan, dando especial importancia a la seguridad de las mujeres en los espacios públicos.

a las *Fallas Grandes* e infantiles por su carácter igualitario y diverso. En el caso de las subvenciones y las contrataciones el 50% de los ayuntamientos analizados incorporan de una u otra forma la perspectiva de género, en algunos casos dentro de los criterios sociales o de la responsabilidad social corporativa.

Por último señalar que el análisis de los programas electorales de los partidos que gobiernan estos municipios muestra que en todos ellos existen referencias claras a las políticas de igualdad. Las diferentes propuestas programáticas incluyen concejalías de igualdad, diferentes órganos de seguimiento de la transversalidad, centros municipales, planes integrales, de apoyo empleo, de reducción de la brecha salarial, de mapas de miedo, de consejos de mujeres, de observatorios o de la participación igualitaria de las mujeres en el tejido empresarial así como en los ámbitos de producción y desarrollo del conocimiento.

b) La igualdad de género en los presupuestos participativos.

En el caso de los presupuestos participativos la situación es distinta. No existen casi referencias a la igualdad de género ni tampoco información sobre el tema que pueda servir para un análisis más pormenorizado.

Solo en el marco reglamentario aprobado por el gobierno local de Valencia, Palma de Mallorca, Valladolid y Gijón se hace referencia a los principios que impulsan a la igualdad sin indicar si se refieren a la igualdad de género. Solo en Valladolid explicita como uno de sus criterios el cumplimiento de propuestas que favorezcan la igualdad de género entre mujeres y hombres.

La paridad presencia equilibrada en la participación es el único indicador que ha proporcionado cierta información aunque solo en cuatro de las experiencias: Valencia, Palma de Mallorca, Elche y Sabadell. En ellas los datos de participación indican que el porcentaje de participación de las mujeres es similar al porcentaje de población de mujeres del municipio.

Otro elemento a considerar cuando se habla de presupuestos participativos es el que se refiere a las fases presupuestarias y en qué momento han participado las mujeres, si presentando propuestas, apoyando o votando. Recordemos que los presupuestos participativos constituyen un proceso que combina diferentes fases o secuencias. Cuando se diseña un presupuesto participativo se suelen incluir generalmente etapas de sensibilización, información, formación, difusión, de presentación de propuestas, de valoración, de decisión y de votación. Si bien algunos modelos teóricos incorporan la fase de deliberación, en esta investigación hemos encontrado una ausencia casi generalizada de deliberación y del sistema de decisión. Por tanto,

cuando participan las mujeres ¿en qué fase lo hacen con más intensidad? Tampoco se han encontrado mecanismos especiales para la participación de las mujeres, como convocatorias especiales, talleres específicos, guardería para los niños, etc. ni información del impacto que las propuestas aprobadas podían tener sobre las mujeres ni sobre ningún otro colectivo. Otro elemento significativo a tener en cuenta es que las cantidades del presupuesto destinadas a la participación de la ciudadanía son irrisorias y tampoco queda explicado de qué partida presupuestaria proceden ni qué porcentaje supone del presupuesto municipal. Si a esta constatación le sumamos el enfoque de género, puede decirse que la cantidad presupuestaria roza la irrelevancia.

Por último, en gran número casos no existen normas que expliquen el funcionamiento del proceso, siendo la propia metodología utilizada y el uso de las TIC la finalidad última de la participación.

Esto demuestra algo que percibíamos en otras investigaciones realizadas sobre las experiencias españolas de presupuesto participativo y es que para los responsables de su puesta en marcha y funcionamiento el nombre no es indicativo de la realidad sino una mera moda (Pineda y Andrade, 2018). Es algo que se hace porque municipios vecinos cuentan con su experiencia participativa y ningún equipo de gobierno local quiere ser considerado el menos participativo.

Por consiguiente, podemos afirmar respondiendo a la pregunta de investigación que los presupuestos participativos en España no incorporan enfoque de género.

5. CONCLUSIONES

Después del análisis realizado se puede responder claramente a la pregunta que investigación. Los presupuestos participativos no solo no tienen enfoque de género sino que parece que no se han planteado en ningún momento incorporarlo al proceso. Ciertamente, todos los ayuntamientos cuentan con algún tipo de políticas públicas de igualdad o con propuestas de género como lo demuestran los resultados de los indicadores.

Uno de los principales obstáculos es la falta de un compromiso institucional firme y una clara voluntad política. Esta afirmación puede resultar paradójica puesto que en los programas electorales de mayo de 2019 como en los discursos políticos la reducción de la brecha de género aparecía como un leitmotiv. Sin embargo, la escasa dotación de recursos materiales y humanos para la puesta en práctica de los diferentes Planes de Igualdad o de políticas transversales de género lo evidencian.

Por otro lado, uno de los pilares más importantes en cualquier política pública de igualdad son los empleados públicos que junto a una correcta coordinación de estructuras organizativas pueden favorecer la adopción de un enfoque *mainstreaming*. En consecuencia, las acciones formativas y de sensibilización son fundamentales en la formación de los recursos humanos pero no todos los ayuntamientos tienen en cuenta estas circunstancias y ello dificulta la aplicación del enfoque de género.

Si bien las cantidades destinadas al presupuesto participativo son ínfimas cuando se aplica la perspectiva de género son insignificantes o inexistentes.

6. BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR VILLANUEVA, L.F. (1993). Introducción. En Aguilar Villanueva, L.F. (ed.). *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, p. 7-72.

ALARCÓN GARCÍA, Gloria (2018). Los presupuestos con perspectiva de género como instrumento de intervención política. La visión municipal en el panorama español. *I Congreso Internacional "Retos de la Igualdad entre Mujeres y Hombres en el Horizonte 2020"*, Murcia.

ALBERDI ALONSO, I. (1999). *La nueva familia española*. Ed. Taurus, Madrid.

ALONSO ÁLVAREZ, A. (2019). ¿Por las mujeres con las mujeres? Políticas de género participativas en el Ayuntamiento de Barcelona. *Política y Sociedad* 56(2): 473-493.

ASTELARRA BONOMI, M. J. (2005). *Veinte años de políticas de igualdad*. Ed. Catedra, Madrid.

BARRERA BASSOLS D., A. Massolo y I. Aguirre Pérez. (2004). Guía para la equidad de género en el municipio. *Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL)*.

BRYMAN, A. (2008). *Social Research Methods*. 3rd edition, Oxford.

DIAS, N., Henríquez S. & SIMONE J. (Eds.) (2019) *Participatory Budgeting World Atlas*. [Atlas Mundial de los Presupuestos Participativos]. Portugal: Epopeia.

GUZMÁN, V. (2001). La institucionalidad de género en el Estado: Nuevas perspectivas de análisis. *Documento 32 Unidad de la Mujer y Desarrollo de la CEPAL*, Santiago de Chile.

JUVETO, Yolanda (2012) Algunas reflexiones sobre los requisitos necesarios para integrar la perspectiva de género en el proceso presupuestario. *Actas VIII Congreso Estatal Isonomía sobre igualdad entre mujeres y hombre*. Fundación Isonomía. Universitat Jaume I, Castellón.

MARTÍNEZ PALACIOS, J. (2015). ¿Le importa el sexo a la democracia participativa?. *Revista de Estudios Políticos* (nueva época) 168: 151-174.

PARDO BENEYTO, G., & Abellán López, M. (2016). La integración necesaria entre los enfoques de gestión pública y los procesos participativos democráticos. El caso de #ontinyentparticipa. *Revista Enfoques*, 14(24), 67-90

PINEDA, C. (2009). Los Presupuestos Participativos en España: un nuevo balance, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)* nº 311, p. 279-301.

PINEDA, C. y Andrade, H.C.P. (2018). Los Presupuestos Participativos en España y Portugal. En: Vasconcelos, M.; Vasconcelos, A.M.; Andrade, H.C.P. y Pineda, C. *Gestão Social & Território. Práticas Participativas para Desenvolvimento Territorial*. p. 37-57.

PIRES, V. (1999). *Orçamento participativo: o que é, para que serve, como se faz*. Piracicaba, Edição do Autor.

SANTOS, Boaventura de Sousa (2004). *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, México, Fondo de Cultura Económica.

SHARP, R. y R. Broomhill (2002). Budgeting for Equality: The Australian Experience, *Feminist economics*, 8 (1), 25-47.

SINTOMER, Yves, Herzberg, C. y Röcke, A(2008): *Les Budgetsparticipatifs en Europe. Des services publics au service du public*. Paris, La Découverte.

TILLY, Charles (2010): *Democracia*. Akal, Madrid.

VALCÁRCEL, A. (2008). *Feminismo en el mundo global*. Ed. Cátedra, Madrid.

WAMPLER, B. (2008). A difusão do orçamento participativo brasileiro: "boas práticas" devem ser promovidas?. *Opinião Pública* [online], v.14, n.1, p. 65-95.