

Polítiques públiques i violències masclistes. El Pacte d'Estat contra la Violència de Gènere al País Valencià¹

MONICA GIL JUNQUERO

Universitat de València
monica.gil@uv.es

YOLANDA JUBETO RUIZ

Universitat del País Basc
yolanda.jubeto@ehu.eus

GABRIELA MORIANA MATEO

Universitat de València
gabriela.moriana@uv.es

RESUM

El Pacte d'Estat contra la Violència de Gènere (PECVG) involucra en la seva implementació els nivells estatal, autonòmic i local. El Govern central transfereix els recursos econòmics a les comunitats autònomes i als municipis. En aquest article analitzem la distribució dels recursos del PECVG realitzada pel Govern autonòmic valencià durant el període 2018-2023.

Des del marc dels pressupostos amb enfocament de gènere, contrastem si existeix adequació entre la distribució pressupostària autonòmica d'aquests recursos i les necessitats detectades en matèria d'atenció a les dones que pateixen violències masclistes. Per fer-ho, fem entrevistes semiestructurades a professionals de l'àmbit d'estudi, així com una anàlisi documental dels pressupostos autonòmics i altra documentació institucional.

Observem que hi ha un ampli marge per a millorar la proposta pressupostària d'inversió d'aquests recursos. Els mateixos recursos podrien esdevenir un *input* per a potenciar un canvi de paradigma del sistema d'atenció a les violències masclistes centrat en les necessitats i els interessos de les dones.

1. Aquest treball és fruit del programa «Seguiment participatiu dels compromisos assumits al III Pla Estratègic per a la Igualtat Efectiva de Dones i Homes (PEIEMH) 2022-2025» de la Plataforma d'Impacte de Gènere Ja!, finançat per l'Institut de les Dones (Ministeri d'Igualtat, 2023).

PARAULES CLAU

Pacte d'Estat, violència de gènere, violència masclista, pressupostos amb enfocament de gènere, País Valencià.

1. Introducció

La violència contra les dones és una violació dels drets humans i una forma de discriminació. El Conveni del Consell d'Europa sobre prevenció i lluita contra la violència contra les dones i la violència domèstica² reconeix com a tal tots els actes de violència basats en el gènere que impliquen o poden implicar per a les dones danys o patiments de naturalesa física, sexual, psicològica i econòmica, incloses les amenaces de realitzar aquests actes i la coacció o la privació arbitrària de llibertat tant en la vida pública com en la privada. Aquesta mateixa definició és la que assumeix l'Estratègia Estatal per a Combatre les Violències Masclistes (2022-2025) per a parlar de violències masclistes.

Les violències masclistes són conseqüència de la desigualtat històrica i de les relacions de poder dels homes sobre les dones. Integren les violències simbòliques o culturals, les violències estructurals i les violències directes. Les primeres són a la base i legitimen i possibiliten les violències directes. Aquestes són les visibles i inclouen tots els maltractaments físics, psíquics, sexuals i econòmics, independentment de la relació de les dones amb els seus agressors, que es produeixen en àmbit públic o privat, inclosa la violència institucional.

Per a fer-hi front, l'Estat espanyol disposa, principalment, de dues normes: la Llei orgànica 1/2004, de mesures de protecció integral contra la violència de gènere (LOMPIVG), i la Llei orgànica 10/2022, de 6 de setembre, de garantia integral de la llibertat sexual (LOGILLS). El Pacte d'Estat contra la Violència de Gènere (PECVG) recull, en un primer moment, el compromís públic de tots els partits polítics i institucions contra la violència de gènere i vol impulsar les polítiques públiques contra aquesta violència com a política d'Estat. Es va signar l'any 2017 per tal de donar compliment a la llei del 2004 i al Conveni d'Istanbul, alhora que tractava de donar resposta a les reivindicacions del moviment feminista.

Inicialment, el PECVG tenia una vigència de cinc anys (2018-2022). L'any 2022, la Conferència Sectorial d'Igualtat va aprovar-ne la pròrroga juntament amb la millora del finançament i l'establiment d'un marc d'actuació conjunta i de cooperació entre les comunitats autònomes (CA) i l'Administració general de l'Estat.

2. També conegut com a Conveni d'Istanbul, que va ser ratificat per l'Estat espanyol i que està en vigor des del 2014.

Els governs autonòmics, igual que els locals, implementen als seus territoris el PECVG a partir de les transferències que realitza el Govern central per tal de no interferir en la distribució competencial existent i garantir que les mesures adoptades s'ajustin a les particularitats i condicions de cada territori (Sierra i Garzón, 2023).

Amb aquesta finalitat, els pressupostos generals de l'Estat corresponents als exercicis compresos entre el 2018 i el 2022 han incorporat un import de 100 milions d'euros anuals destinats, via transferència finalista, a la implementació del PECVG a les CA i Ceuta i Melilla. En el pressupost corresponent a l'exercici 2023, a conseqüència dels acords aconseguits el 2022, l'import es va incrementar a 140.202.020 euros. Aquestes quantitats s'han distribuït entre les CA i Ceuta i Melilla a partir dels criteris establerts per la Conferència Sectorial d'Igualtat.

En aquest treball ens centrem en l'estudi dels recursos del PECVG gestionats pel Govern del País Valencià. Ens preguntem si la proposta d'inversió d'aquests fons recollida als pressupostos de la Generalitat Valenciana (GVA) 2018-2023 respon a les necessitats i contribueix a superar les debilitats que les professionals del sector de la violència masclista identifiquen en l'actual sistema d'atenció a les dones que pateixen aquestes violències. És important remarcar que el treball se centra en la previsió de despesa anual que el Govern valencià plasma al seu pressupost autonòmic, una previsió que fa abans que la Conferència Sectorial d'Igualtat aprovi la quantia exacta que assignarà, seguint els criteris establerts per a aquesta finalitat, a cada comunitat autònoma.

Per a assolir aquest objectiu, hem topat amb la dificultat que comporta descodificar el pressupost valencià, així com també amb la limitació que ens ha suposat la impossibilitat d'accedir a informació sobre el procés de presa de decisions amb relació a la distribució dels recursos del PECVG.

A les pàgines següents i després de l'exposició de la proposta metodològica en què s'emmarca aquest treball, els pressupostos amb enfocament de gènere (PEG), ens endinsem en la valoració que fan les professionals sobre el sistema d'atenció a les dones que pateixen violències masclistes. A partir d'aquesta identificació, visibilitzem quina ha estat la proposta de despesa dels recursos del PECVG traslladada als pressupostos de la GVA per als diferents exercicis objecte d'estudi. A continuació, contrastem la valoració feta per les expertes i professionals i les decisions del Govern valencià. Després d'aquest recorregut, tanquem l'article amb unes reflexions breus.

2. Metodologia

La metodologia utilitzada en aquest treball s'inspira en els PEG. Aquesta eina té com a primer objectiu analitzar des de la perspectiva de gènere totes les polítiques de despesa i totes les fonts generadores d'ingrés que tenen un impacte en les condicions de vida de dones i homes d'una societat.

Aquests estudis solen posar èmfasi, en primer lloc, en aquelles polítiques que explícitament pretenen avançar en la igualtat de drets entre dones i homes, per a després abastar l'anàlisi de la pertinència i la rellevància de la resta de polítiques públiques. L'anàlisi de les polítiques que directament fan front a les múltiples violències que pateixen les dones per viure en una societat sexista sol ser considerada un dels primers graons de les experiències de PEG, ja que són una política específica cap a l'equitat, que sol tenir uns objectius clars i pretén obtenir uns resultats mesurables. No obstant això, a la pràctica no és tan senzill, principalment pel caràcter estructural i multidimensional de les violències, la seva relació transversal amb altres polítiques i els múltiples obstacles a l'hora d'aconseguir la informació institucional i pressupostària necessària.

Entre les primeres eines definides per a analitzar els pressupostos públics des d'aquest enfocament, Diane Elson va plantejar l'avaluació de polítiques per part de les persones beneficiàries. Aquesta avaluació «pretén conèixer els punts de vista de les persones beneficiàries actuals i potencials. Això permet alhora observar en quina mesura les prestacions de serveis responen a la percepció de les seves necessitats» (Jubeto, 2008: 17). Assumim aquesta eina com a brúixola d'aquest treball, i l'apliquem a l'experiència valenciana.

Les principals tècniques de recerca que hem fet servir en aquest treball són l'entrevista semi-estructurada i l'anàlisi documental. La primera ens ha permès accedir a narratives de professionals de l'àmbit de l'atenció a les dones que han patit o pateixen violències masclistes, i ens ha apropiat així a una informació que no queda recollida a la documentació institucional. Gràcies a aquests espais de diàleg hem pogut conèixer la valoració i la identificació de les deficiències i necessitats del sistema d'atenció a les dones que pateixen violències masclistes. Hem fet quatre entrevistes completament anònimes a professionals amb una dilatada experiència: dues professionals d'entitats del tercer sector (ENT_3RS_1 i 2), una agent d'igualtat d'una entitat local (ENT_EL_1) i una professional vinculada a un recurs especialitzat i de referència, de titularitat pública (ENT_SE_1).

L'anàlisi documental, per la seva part, ens ha permès descodificar documents electrònics, entendre'n el significat i emprar les dades que proporcionen. El principal objecte d'anàlisi han estat els pressupostos de la GVA, així com també els continguts i documents inclosos a les pàgines web institucionals. Els pressupostos analitzats han estat els del període comprès entre els anys 2018 i 2023, ambdós inclosos.

En el procés hem trobat diferents nusos o moments d'especial dificultat per a poder seguir la pista als diners. El principal ha estat la manca de claredat en la identificació dels recursos procedents del PECVG en el pressupost de la GVA, ja que no s'hi inclou cap referència explícita. Per tant, hem hagut d'indagar en el pressupost d'ingressos de la GVA per a identificar quina transferència estatal es podia correspondre amb la del PECVG. Hi hem localitzat, entre les transferències del Ministeri de Treball, Migracions i Seguretat Social, una que inclou, entre les seves diferents finalitats, «la promoció i execució d'accions per a afavorir la prevenció i l'atenció de les dones víctimes de violència de gènere». Hem assumit que la part dels recursos d'aquesta transferència

que es destina específicament a lluitar contra la violència masclista es correspon amb els del PECVG.

Identificat el codi d'ingrés dels recursos del PECVG, hem traçat la línia o el vincle amb les despeses que, en el cas de cada any, es preveien finançar amb aquests recursos. El programa de destinació d'aquests recursos s'anomena Programa de Lluita contra la Violència de Gènere i s'inclou al programa pressupostari «Igualtat de gènere». A partir d'aquesta identificació, hem localitzat les línies pressupostàries de despesa en què es desplega aquest Programa de Lluita contra la Violència de Gènere. En el cas d'algunes d'aquestes línies, indagant en la documentació pressupostària, hem obtingut la informació relativa a la població beneficiària, la descripció i la finalitat de la línia, la forma de concessió i l'existència de cofinançament. En canvi, en el cas d'altres línies, al pressupost no s'hi incorpora més informació que un codi numèric o alfabètic, a partir del qual és impossible seguir la pista als diners i analitzar quin ha estat el seu destí més enllà de saber en quin capítol pressupostari s'inclouen.

La segona dificultat amb què ens hem trobat ha sigut la impossibilitat, malgrat haver-ho sol·licitat en reiterades ocasions i a través de diferents vies, de fer una entrevista a personal de l'Administració pública valenciana, concretament de l'organisme amb competències en matèria de violència de gènere, que ens pogués facilitar informació sobre el procés de presa de decisió en la distribució d'aquests fons.

3. Valoració del sistema d'atenció a les dones que pateixen violències masclistes

En aquest apartat recollim la valoració que fan les professionals entrevistades sobre els principals recursos i serveis del sistema valencià d'atenció a les dones que pateixen violències masclistes, concretament dels centres ambulatoris, els centres residencials i les prestacions econòmiques.

3.1. Centres ambulatoris: Xarxa de Centres Dona i Programa Alba

Xarxa de Centres Dona

Aquesta xarxa ofereix atenció integral a les dones que han patit violència de gènere, violència sexual o assetjament sexual, així com qualsevol altra manifestació de violència sobre la dona. També ofereix atenció psicològica a la seva descendència. Està integrada per centres amb diferents característiques: els de les capitals de província que obren 7 × 24 (és a dir, 24 hores cadascun dels 7 dies de la setmana) i ofereixen atenció social, psicològica i jurídica en situacions de crisi i seguiment. Des del 2018 hi ha dos centres a dues ciutats costaneres a Alacant que tenen la mateixa funcionalitat però amb horari de 7 × 14 en comptes de 7 × 24. A partir del març del

2019 s'han obert entre cinc i set centres Dona Rural i d'Interior (CDRI), ubicats a municipis de l'interior, amb horari de 6 × 12 i servei itinerant.

La Xarxa de Centres Dona pertanyia, durant els anys 2018-2023, al que s'anomenava Direcció General de l'Institut Valencià de les Dones.³ Actualment està externalitzada i la seva darrera licitació, publicada l'octubre del 2023, va quedar deserta. Les professionals que hi treballen denuncien la precarietat de les seves condicions laborals. D'acord amb les entrevistades, tot plegat acaba repercutint negativament en l'atenció que reben les dones.

Aquest és un recurs central del sistema d'atenció i possiblement per això les professionals entrevistades dediquen una especial atenció a valorar-lo. Fan una crítica rotunda a la dificultat que tenen les dones de les zones de l'interior per a accedir a aquests recursos. Consideren que, malgrat l'obertura dels CDRI, persisteix el problema, ja que s'hi han incorporat pocs recursos, amb poc personal i amb horaris reduïts (de dilluns a dissabte, de 9 a 21 h). Tot això suposa que les atencions siguin molt espaiades en el temps, cosa que repercuteix negativament en la qualitat del servei i el procés de recuperació de les dones.

La segona qüestió que apareix en reiterades ocasions i de manera contundent en els discursos de les entrevistades té a veure amb la competència d'acreditació de la condició de víctima de violència de gènere. Aquestes acreditacions són importants per a les dones, ja que els permeten o faciliten l'accés a diferents recursos públics (beques, renovació de prestacions, etc.), però no tenen un caràcter generalista sinó que l'han de sol·licitar per a cada nova ocasió o gestió.

En el cas valencià, el Govern autonòmic ha atorgat aquesta competència de manera exclusiva als centres Dona 24 hores (CD24H). Això ha provocat que el servei tingui una gran quantitat de sol·licituds de cites que únicament estan interessades en l'obtenció de l'acreditació, ja que l'atenció multidisciplinària i continuada la poden rebre en un altre recurs (privat, tercer sector, etc.). Com a conseqüència, es produeixen dos efectes negatius: la demora i la revictimització. Es produeix un col·lapse del recurs que genera retard en la gestió i, amb això, el retard en l'obtenció de l'acreditació, amb les conseqüències que pot comportar per als processos en què estan immerses les dones. D'altra banda, es produeix una revictimització de les dones, ja que hauran de tornar a explicar tota la seva experiència a la professional del CD24H.

Programa Alba

Aquest programa està dirigit a les dones que es troben en situació d'explotació sexual en contextos de prostitució i/o tràfic. La valoració que en fan les expertes i professionals resulta

3. En la primera legislatura del Govern del Botànic (2015-2019) es va denominar Direcció General de l'Institut Valencià de les Dones i per la Igualtat de Gènere, però en la segona legislatura de l'esmentat Govern (2019-2023) se'n va modificar la denominació. En aquest treball fem ús d'aquesta darrera denominació, oficial fins a les eleccions del maig del 2023: Direcció General de l'Institut Valencià de les Dones.

especialment contundent: «És fum perquè és irreal» (ENT_3RS_2). Principalment, qüestionen la dotació de recursos materials del programa per a fer front a les necessitats d'aquest col·lectiu tan ampli i alhora tan dispers al territori. Assenyalen que el programa disposa d'una única unitat mòbil —a més de la seu— a cadascuna de les tres províncies per a atendre la totalitat de les dones. Refereixen que aquesta atenció s'acaba reduint a l'acreditació de la situació de víctima d'explotació sexual, cosa que resulta útil a les dones per a poder empadronar-se i sol·licitar ajudes. Malgrat tot, qüestionen que això es pugui considerar una intervenció integral, tal com assenyalen la descripció i els objectius del programa.

3.2. Centres residencials o d'acollida especialitzats en l'atenció a dones víctimes de violència masclista

Aquests recursos ofereixen un allotjament temporal amb la finalitat de prestar un espai residencial alhora que, segons la Llei de serveis socials (2019), s'ofereix una atenció integral per a la promoció de l'autonomia personal. El sistema d'atenció a les dones que han patit violències masclistes incorpora places d'acollida en centres residencials privats concertats i places residencials públiques gestionades, majoritàriament, des de l'àmbit privat. Totes depenien de la Direcció General de l'Institut Valencià de les Dones i durant el període 2015-2023 se'n va incrementar el nombre. A més, al concert del 2019 es van diversificar les tipologies de recursos d'acollida per a perseguir l'especialització en l'atenció, en funció de les necessitats de les dones.

Les professionals entrevistades fan una important crítica general a la naturalesa d'aquests recursos perquè consideren que tenen un biaix destacat de classe, cosa que es tradueix en la institucionalització de dones en processos més o menys llargs i rígids d'exclusió social.

A partir d'aquesta crítica general, assenyalen dos aspectes específics: el nombre i perfil de les places d'acollida i la metodologia d'intervenció. Pel que fa al primer, consideren que hi ha una manca de places disponibles en relació amb les necessitats existents. A més, assenyalen que l'intent de l'Administració de perfilar les places en funció de situacions de violència i de processos d'exclusió social ha fracassat. Sobre això, subratllen tres qüestions: els ingressos depenen de les places lliures en el moment en què es produeixen les necessitats d'acollida, les dones que ingressen als centres per violència estan en situació d'exclusió social i aquestes dones molt difícilment no han patit violència. Les dones que hi ingressen presenten problemàtiques greus, també d'addiccions i problemes de salut mental no diagnosticats. Amb tot plegat, en aquests centres acaben convivint dones amb diferents perfils, cosa que dificulta enormement la ja de per si difícil convivència, en què també està immersa la seva descendència. El fet de no disposar de recursos especialitzats en funció de les necessitats o dels perfils de les dones repercuteix de manera negativa en els processos d'intervenció.

Pel que fa a la metodologia o el model d'intervenció, algunes professionals qüestionen el que es fa en determinats centres d'acollida. D'una banda, assenyalen les dinàmiques d'obligació i control que hi ha instal·lades en aquests recursos i que dificulten el treball de foment de l'autonomia.

Aquestes dones perden drets fonamentals com la llibertat de moviment i la intimitat; de fet, en alguns centres encara han de compartir habitació amb altres dones i la seva descendència.

Les entrevistades consideren que, en la majoria d'ocasions, les dones surten dels centres en les mateixes condicions que en van motivar l'ingrés, perquè els recursos residencials no tenen capacitat per a cobrir les necessitats que les van portar als centres, com ara la manca d'habitatge, ingressos econòmics i ocupació remunerada; tenint en compte que són dones que assumeixen càrregues familiars en solitari, han de compaginar el treball productiu amb el reproductiu i, de vegades, amb molt poca formació. Per tot plegat, les professionals consideren que cal problematitzar aquests recursos residencials.

3.3. Ajudes econòmiques

Les dones que han patit violència de gènere i que compleixen certs requisits socials i econòmics tenen dret a percebre diferents ajudes econòmiques. Les principals són la renda activa d'inserció (RAI), les ajudes d'emergència, l'ajuda de pagament únic de l'article 27 de la Llei orgànica de mesures de protecció integral contra la violència de gènere, i la indemnització per mort, gran invalidesa i incapacitat permanent absoluta per violència de gènere.

Les professionals entrevistades visibilitzen que, per a una part de les dones que pateixen violència, el fet de no tenir autonomia econòmica i residencial dificulta la ruptura amb els agressors. En aquest sentit, posen de manifest que les ajudes econòmiques que s'ofereixen al sistema d'atenció són insuficients. Assenyalen que la RAI és, des de tot punt de vista, insuficient per a cobrir les necessitats de les dones amb càrregues familiars. Aquesta és una prestació econòmica adreçada a les persones que compleixen les condicions següents: estan aturades, estan inscrites a l'oficina de LABORA i tenen un nivell de renda determinat. D'acord amb el seu nom, la RAI va acompanyada d'una programació i d'un seguiment d'actuacions dirigides a millorar les oportunitats d'inserció al mercat laboral d'aquelles persones que la perceben.

Així mateix, assenyalen que l'accés a l'ajuda de pagament únic de l'article 27 és molt restringit, ja que la majoria de les dones estan en edat de tenir una ocupació. Es tracta d'una ajuda específica per a les dones que han patit violència de gènere, que disposen de l'acreditació d'aquesta condició, i que compleixen, principalment, dues característiques: el seu nivell de renda no supera mensualment el 75 % del salari mínim interprofessional i disposen de la justificació del Servei Públic d'Ocupació que tenen una dificultat especial per a obtenir una ocupació.

4. Distribució pressupostària dels recursos transferits pel Govern central per a lluitar contra la violència de gènere

La quantia que s'inclou als pressupostos de la GVA com a transferència del Govern central al Programa de Lluita contra la Violència de Gènere en el període 2018-2023 és de 48.722.690 euros. En

la seva totalitat s'incorpora al pressupost de despeses de la secció 16, «Vicepresidència i Conselleria d'Igualtat i Polítiques Inclusives».

Atenent als programes pressupostaris, tots aquests recursos es distribueixen de manera molt desigual entre tres programes. El 89,75 % es canalitzen a través del programa de despesa 323.10, «Igualtat de gènere», el segon objectiu del qual és «la promoció i execució d'accions per a afavorir l'atenció a les dones que pateixen violència de gènere». El 6,15 % dels recursos s'inclouen al pressupost del programa 313.30 «Infància i adolescència» (2019), que conté dues línies d'actuació que fan referència a la violència de gènere. Finalment, el 4,1 % dels recursos restants s'imputen al programa pressupostari 311.20 «Gestió i organització del sistema» (2021), vinculat a l'organització i la coordinació del sistema de serveis socials locals, en el marc del qual s'inclouen les unitats d'igualtat locals.

Pel que fa als capítols pressupostaris, els gairebé 49 milions d'euros es distribueixen, com es pot observar en la taula 1, majoritàriament en dos capítols: el 2, que inclou les despeses corrents en béns i serveis, i el 4, que es correspon amb les transferències corrents, tot i que també n'hi ha una part al capítol 7 (transferències de capital).

TAULA 1 Classificació econòmica dels recursos (2018-2023)		
Destí del finançament	Quantia (euros)	Capítol
Programa de Lluita contra la Violència de Gènere	20.416.060,00	4
	28.006.630,00	2
	300.000,00	7

FONT: Elaboració pròpia a partir dels pressupostos de la GVA.

És important destacar que dels 28.006.630 euros classificats al capítol 2, únicament podem afirmar que es destinen a finançar despeses corrents en béns i serveis, cosa que també inclou la contractació de professionals per a realitzar determinades tasques. La manera com es presenta el pressupost de la GVA impossibilita identificar de manera més concreta en què s'inverteixen aquests recursos.

En canvi, per als recursos que es classifiquen als capítols 4 i 7 (que representen el 42,5 % del total de la transferència del PECVG), sí que és possible concretar amb més detall la descripció i la finalitat de les diferents propostes de despesa en què es reparteixen. Aquests recursos es distribueixen en tretze línies de despesa, les quatre primeres de les quals concentren el 74 % dels recursos. En la taula 2 es mostren les diferents línies i l'assignació pressupostària corresponent per al conjunt del període.

TAULA 2

Línies de despesa pressupostària finançades (2018-2023)

Denominació de la línia	Assignació del pressupost de despesa 2018-2023 (euros)
Ajudes per a dones víctimes de violència de gènere	5.700.000,00
Xarxa Valenciana d'Igualtat	3.990.000,00
Acció concertada centres d'exclusió social i violència de gènere (2020) / Acció concertada centres residencials violència de gènere i servei de prevenció i atenció especialitzada per a dones víctimes de tràfic i prostitució ⁴	3.061.060,00
Fons d'emergència contra la violència sobre les dones	2.600.000,00
Atenció primària de caràcter bàsic	1.995.000,00
Programa de Foment de la Igualtat i Inserció Laboral	1.025.000,00
Fons d'indemnització per mort, gran invalidesa i incapacitat permanent absoluta per violència de gènere	1.000.000,00
Foment de la igualtat i de l'associacionisme de dones	100.000,00
Conveni Universitats Públiques sobre Perspectiva de Gènere / Universitats Públiques sobre Perspectiva de Gènere (2023)	500.000,00
Inversió habitatges dones	300.000,00
Programes d'atenció a dones en situació d'exclusió social	265.000,00
Manteniment d'habitatges dones	100.000,00
Conveni UV Càtedra / Càtedra d'Innovació contra la Violència sobre les Dones (2023)	80.000,00
Total	20.716.060,00

FONT: Elaboració pròpia a partir dels pressupostos de la GVA.

4. La denominació d'aquesta línia el 2020 era «Acció concertada centres d'exclusió social i violència de gènere» i posteriorment s'anomena «Acció concertada centres residencials violència de gènere i servei de prevenció i atenció especialitzada per a dones víctimes de tràfic i prostitució». Aquest canvi pot respondre al procés enunciat pel Govern d'especialització d'aquests centres i que va suposar noves places per a atendre dones que es troben en situació de tràfic.

5. Anàlisi de les assignacions pressupostàries dels recursos del PECVG a partir de la valoració de les professionals i l'anàlisi documental

Les professionals entrevistades assenyalen unànimement que no hi ha transparència en l'ús que fa la GVA dels fons del PECVG: «Cap. No sabem en què es gasta els diners la GVA» (ENT_3RS_1). Fins i tot el personal vinculat als recursos de la GVA indica el següent:

La veritat és que a nosaltres, com a professionals, no ens arriba aquesta informació [...]. Jo no sé quina part del Pacte d'Estat va al Centre Dona ni sé quina part va al Programa Alba. Ni sé els habitatges residencials. No sé ni si van diners del Pacte d'Estat allà, a aquests recursos, la veritat, ni tan sols ho sé (ENT_SE_1).

A partir de l'anàlisi realitzada en els apartats anteriors, observem que una part dels recursos del PECVG es destinen a dos dels recursos o serveis identificats com a deficitaris per les professionals (els centres residencials i les prestacions econòmiques), però una altra part dels recursos es destinen a altres finalitats que no apareixen a les narratives de les professionals. A continuació, incloem una breu anàlisi de cadascuna de les línies pressupostàries finançades per al període 2018-2023.

5.1. Tres ajudes econòmiques principals

Ajudes econòmiques per a dones víctimes de violència de gènere

La quantia assignada als pressupostos de la GVA per a aquestes ajudes és de 5.700.000 euros, cosa que representa l'11,7% del total. Tal com es recull als pressupostos, aquestes són «ajudes econòmiques a les dones víctimes de violència de gènere amb insuficiència de recursos i especials dificultats per a l'obtenció d'ocupació, amb la finalitat de facilitar-ne la integració social». Amb aquesta definició, compremem que es tracta dels ajuts socials de pagament únic que recull l'article 27 de la LOMPIVG.

A més de l'advertència de les professionals que l'accés a aquestes ajudes és molt restringit, és important apuntar que aquesta ajuda es finança amb càrrec als pressupostos generals de l'Estat, malgrat que la comunitat autònoma és qui les concedeix i abona. És a dir, es tracta d'un ajut que abans de l'existència del PECVG ja es finançava des del Govern central.

Fons d'emergència contra la violència cap a les dones

Aquesta línia pressupostària concentra 2.600.000 euros dels procedents del PECVG (el 5,3% del total dels recursos transferits). Atenent a la descripció que s'inclou als pressupostos per a aquesta línia, considerem que aquest fons d'emergència integra les ajudes que s'inclouen en l'article 55 de la Llei 7/2012, de 23 de novembre, de la Generalitat, integral contra la violència sobre la dona a l'àmbit de la Comunitat Valenciana. De pagament únic, aquestes ajudes estan

dirigides a cobrir necessitats bàsiques (alimentació i higiene), allotjament (lloguers o allotjament temporal), transport o desplaçaments o qualsevol altra necessitat que procuri la seguretat i la protecció de les víctimes. Igualment, cobreixen les despeses derivades de traspass o repatriació en cas de mort (article 55 bis).

Cal assenyalar que aquest fons, d'acord amb la llei valenciana contra la violència sobre la dona, s'ha de carregar als pressupostos de la GVA (article 55.2). Per tant, la GVA s'havia compromès a cobrir aquestes despeses amb recursos de les seves arques prèviament a l'existència del PECVG.

Fons d'indemnització per mort, gran invalidesa i incapacitat permanent absoluta per violència de gènere

La quantia que s'assigna a aquesta línia pressupostària és d'1.000.000 euros, cosa que equival al 2 % de la quantia total. Aquest fons té com a finalitat la cobertura o el finançament del dret a indemnització per causa de mort, gran invalidesa o incapacitat permanent absoluta, conseqüència de la violència de gènere (article 16 de la llei autonòmica contra la violència sobre la dona).

Com passava amb les ajudes econòmiques anteriors, en aquest cas també existia un compromís previ de l'Administració valenciana de sufragar aquestes despeses amb el pressupost autonòmic. Per tant, en el cas de les tres ajudes econòmiques, l'aportació del Pacte no suposa necessàriament un increment dels recursos destinats a la lluita contra la violència de gènere. Simplement es podria estar produint un desplaçament en la font de finançament.

5.2. Acció concertada centres residencials violència de gènere i servei de prevenció i atenció especialitzada per a dones víctimes de tràfic i prostitució

Aquesta línia té una assignació pressupostària de 3.061.060 euros (6,3 % del total). La seva descripció i finalitat són:

Finançament dels concerts per a l'atenció de la dona en centres especialitzats d'atenció a dones en risc o situació d'exclusió social, així com dels centres residencials d'acollida a víctimes de violència de gènere, incloent-hi en tots dos casos filles i fills menors d'edat i als menors sota la tutela, o guarda i custòdia, víctimes d'aquesta violència, així com servei de prevenció i atenció especialitzada per a dones víctimes de tràfic i d'explotació sexual en àmbits de la prostitució.

Establim una relació directa entre aquesta línia de despesa i dues més que s'inclouen en la taula 2: «Manteniment d'habitatges dones» (100.000 euros) i «Inversió habitatges dones» (300.000 euros). Per això, concloem que els recursos destinats a les places residencials disposen d'una assignació pressupostària total, provinent del PECVG, de 3.461.060 euros durant tot el període estudiat.

Aquests recursos es destinen a reforçar el sistema d'acolliment existent i mantenen una línia de treball completament aliena a la necessitat de canvi de paradigma que sostenen les professionals

entrevistades. D'acord amb elles, la intervenció amb les dones en situació d'exclusió social ha de consistir a acompanyar els processos des de la dependència fins a l'autonomia, intervenint des de l'àmbit comunitari i facilitant-los els recursos necessaris per a aconseguir-la, en lloc d'imposar com han de ser aquests processos. L'ingrés de les dones hauria de ser d'urgència extraordinària i molt breu, fins que se'ls proporcionessin les condicions econòmiques i d'habitatge normalitzades per a poder fer una vida independent, tant dels agressors com dels serveis socials.

5.3. Xarxa Valenciana d'Igualtat

La línia pressupostària anomenada Xarxa Valenciana d'Igualtat té assignats 3.990.000 euros durant el període objecte d'estudi (8,2 % del total). Té com a finalitat la «contractació d'agents d'igualtat i promotores d'igualtat per les entitats locals de la Comunitat Valenciana amb la finalitat de promoure i integrar la igualtat a les polítiques municipals».

Observem una altra línia pressupostària que considerem que es destina a la mateixa finalitat: «Atenció primària de caràcter bàsic» (1.995.000 euros), part del programa 311.20 «Gestió i organització del sistema», ja que després de l'aprovació de la Llei de serveis socials inclusius de la Comunitat Valenciana (2019), les agents d'igualtat i les promotores d'igualtat se situen en les unitats d'igualtat de serveis socials de base.

D'acord amb la memòria institucional, la Xarxa Valenciana d'Igualtat està vertebrada per quatre programes, el tercer dels quals s'anomena «Detecció de la violència de gènere i altres violències sobre les dones». En aquesta memòria es reflecteix que aquesta àrea, que comprèn tant accions de prevenció com d'atenció a dones, és la segona en el nombre d'accions realitzades durant els diferents exercicis, sempre darrere, i amb gran diferència quant al nombre d'intervencions dutes a terme, del programa «Informació, orientació i assessorament personalitzat a dones».

5.4. Subvencions de concurrència competitiva

La suma d'1.390.000 euros es destina a tres línies pressupostàries de despeses vinculades a subvencions de concurrència competitiva (2,9 % del total), totes cofinançades amb recursos propis de l'Administració valenciana. Dues d'aquestes subvencions estan dirigides a les entitats socials i s'anomenen «Foment de la igualtat i de l'associacionisme de dones» i Programa d'Atenció a Dones en Situació d'Exclusió Social. La tercera inclou subvencions adreçades a les entitats locals sota l'anomenat Programa de Foment de la Igualtat i Inserció Laboral.

Quan preguntem a les professionals per aquestes subvencions, es mostren crítiques. Pel que fa a les subvencions dirigides al tercer sector, qüestionen diferents elements. En primer lloc, la poca quantitat econòmica de les subvencions, cosa que condiciona directament les activitats que es poden realitzar. A més, assenyalen que la justificació de les subvencions concedides ha d'incloure la totalitat del cost del projecte presentat, independentment de la quantia finalment

subvencionada. En segon lloc, qüestionen la manca d'un requisit d'especialització en matèria d'igualtat o violència per a les entitats que poden sol·licitar aquesta subvenció. En tercer lloc, recalquen que no són subvencions específiques per a atendre la violència, de manera que resulta complex poder definir quants dels recursos que s'inverteixen es destinen a la lluita contra les violències masclistes. Finalment, assenyalen, per a les tres subvencions, l'escassetat de temps real disponible per a l'execució dels projectes finançats. La GVA pren molt de temps per al procés de gestió i resolució i, així, el temps real d'execució és pràcticament inexistent. En el cas de les subvencions adreçades a les entitats locals, la resolució s'ha anat publicant al llarg del mes de desembre, i s'ha establert el final del període d'execució per al 31 de desembre del mateix any.

Finalment, en l'anàlisi pressupostària realitzada, observem, en relació amb la subvenció adreçada a les entitats locals, una incoherència en el fet que la GVA transfereixi a l'àmbit local part dels recursos del PECVG destinats a l'àmbit autonòmic, ja que hi ha transferències directes del mateix PECVG dirigides als municipis.

5.5. Concessions directes a les universitats públiques

Aquesta concessió es plasma en dues línies pressupostàries: el Conveni UV Càtedra (Càtedra d'Innovació contra la Violència sobre les Dones el 2023), amb 80.000 euros, i el Conveni Universitats Públiques sobre Perspectiva de Gènere (500.000 euros). De la primera, ens crida l'atenció que aquesta càtedra no apareix al directori obert de càtedres de la Universitat de València. La segona línia pressupostària, d'acord amb allò establert als pressupostos, pretén «la incorporació de la perspectiva de gènere de manera transversal».

6. Reflexions finals

En aquest treball ens hem submergit en els pressupostos de la Generalitat Valenciana per a indagar, sota el marc metodològic dels pressupostos amb enfocament de gènere, sobre els recursos transferits des del Govern central en concepte de PECVG. Concretament, hem analitzat aquests recursos a partir de l'avaluació que fan professionals del sector d'atenció a les violències masclistes sobre l'actual sistema d'atenció existent. D'aquesta manera preteníem observar en quina mesura els recursos i serveis finançats amb aquests recursos responien a les necessitats detectades per les professionals del sector, entenent que són coneixedores de primera mà de les necessitats, mancances i fortaleeses del sistema.

En el decurs del treball hem constatat deficiències en termes de transparència en la gestió autonòmica dels recursos del PECVG. Al pressupost no es visibilitzen aquests recursos com a tals i des de l'organisme amb competències en matèria de violència de gènere no ens han concedit una entrevista que hagués facilitat la comprensió del procés de decisió sobre l'ús d'aquests

recursos. Les professionals entrevistades corroboren en els seus discursos la manca de transparència sobre l'ús dels recursos del PECVG.

La valoració que fan les professionals sobre els recursos i serveis d'atenció a la violència masclista al País Valencià és especialment crítica. Consideren que són deficitaris ja que, asseguren, no són garantistes de drets: les dones i els seus drets no són l'eix a partir del qual s'articula el sistema. Juntament amb aquesta valoració general, destaquen els aspectes següents: *a)* mancances importants en la coordinació entre els diferents recursos i la delimitació de les respectives competències, *b)* absència de la perspectiva interseccional en les intervencions, *c)* recursos insuficients d'atenció ambulatoria i concentració excessiva a les capitals, *d)* necessitat de repensar la metodologia d'intervenció i fins i tot el paradigma als recursos residencials i *e)* manca de qualitat, vinculada directament amb l'externalització dels serveis i recursos, que afecta tant les condicions laborals de les professionals com els serveis prestats. En els discursos de les entrevistades es percep la importància del CD24H i els recursos residencials en el marc del sistema d'atenció.

Pel que fa a l'anàlisi pressupostària, cal assenyalar que, tal com es presenta el pressupost valencià, únicament hem pogut identificar l'ús del 42,5 % dels recursos. De la resta només sabem que es destinen al capítol 2, que inclou les despeses corrents en béns i serveis. Els recursos dels quals sí que hem pogut identificar la destinació, es distribueixen en tretze línies pressupostàries de despesa, totes vinculades a la secció pressupostària de la Conselleria d'Igualtat i Polítiques Inclusives i majoritàriament classificades al capítol de transferències corrents (excepte 300.000 euros classificats com a capítol 7 de transferències de capital).

L'encreuament de la valoració feta per les professionals i l'anàlisi pressupostària ens mostra una distància important entre totes dues. Els únics punts en què totes dues coincideixen són els centres d'acollida i les ajudes econòmiques. Pel que fa als primers, l'assignació pressupostària no es vincula amb la crítica professional que apel·la a repensar el model d'intervenció. En relació amb les ajudes econòmiques, l'anàlisi pressupostària i de les lleis corresponents ens indica que existia un compromís previ al PECVG per part de l'Administració central i el mateix Govern valencià d'assumir la inversió en aquestes ajudes econòmiques. Per tant, la inversió del PECVG no suposa necessàriament un increment dels recursos destinats a lluitar contra les violències masclistes, sinó un reajustament en la font de finançament dels recursos esmentats.

En canvi, a la Xarxa de Centres Dona, un recurs central en l'atenció a les dones que han patit violències masclistes, no s'hi destinen recursos del PECVG. El mateix passa amb el Programa Alba. Davant l'absència de finançament per a aquests serveis i recursos, observem que els recursos del PECVG financen altres línies pressupostàries com ara la Xarxa d'Agents d'Igualtat, programes de subvencions de concurrència competitiva dirigides al tercer sector i les entitats locals, i universitats, entre d'altres. De l'anàlisi d'aquest darrer conjunt de línies es desprèn que són qüestions allunyades de les prioritats detectades per les professionals entrevistades.

Observem, per tant, una bretxa important entre les necessitats detectades per les professionals i la proposta d'inversió dels fons realitzada pel Govern valencià. Concloem que la previsió de

despesa dels recursos procedents del PECVG que duu a terme el Govern valencià no se sosté sobre les necessitats i prioritats identificades per les professionals entrevistades. En aquest sentit, és important que el Govern valencià, com qualsevol govern, incorpori les professionals del sector i les organitzacions que treballen contra les violències masclistes en la definició de les línies de despesa que cal finançar amb els recursos del PECVG. Una gestió dels fons del PECVG que seguís aquesta lògica podria esdevenir un *input* per a potenciar un canvi de paradigma del sistema d'atenció a les violències masclistes centrat en les necessitats i realitats de les dones. Els pressupostos i les polítiques públiques han d'incorporar les dones i les seves organitzacions no únicament com a objecte d'intervenció, sinó com a part activa en la definició, el seguiment i la rendició de comptes, ja que incrementar la transparència i els processos participatius amb els col·lectius afectats serveix per a fer front de manera més eficaç a aquesta greu i estructural problemàtica social.

Referències

- CORONEL-RODRÍGUEZ, Erika M.; NARVÁEZ-ZURITA, Cecilia I.; ERAZO-ÁLVAREZ, Juan C. (2020). «Evaluación del proceso de planificación y del ciclo presupuestario para los Gobiernos Autónomos Descentralizados». *Revista Arbitrada Interdisciplinaria KOINONIA* [en línia], 5 (10), p. 63-91. <<http://dx.doi.org/10.35381/r.k.v5i10.688>> [Consulta: 5 març 2024].
- GENERALITAT VALENCIANA. VICEPRESIDÈNCIA I CONSELLERIA D'IGUALTAT I POLÍTiques INCLUSIVES (2022). *Informe anual Red de Centros Mujer 24 Horas* [en línia]. <<https://links.uv.es/9M0H0os>> [Consulta: 1 març 2024].
- (s. d.). *Acciones en políticas de igualdad 2015-2021* [en línia]. <<https://links.uv.es/WJg7bh7>> [Consulta: 1 març 2024].
- (s. d.). *Resumen Informe anual 2022 Red Valenciana de Igualdad* [en línia]. <<https://links.uv.es/KJGb6Dy>> [Consulta: 1 març 2024].
- GOBIERNO DE ESPAÑA. MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES E IGUALDAD (s. d.). *Documento refundido de medidas del Pacto de Estado en materia de violencia de género. Congreso + Senado* [en línia]. <https://violenciagenero.igualdad.gob.es/pactoEstado/Documento_refundido_PEVG.pdf> [Consulta: 15 febrer 2024].
- JUBETO RUIZ, Yolanda (2008). «Los presupuestos con enfoque de género: Una apuesta feminista a favor de la equidad en las políticas públicas». *Cuadernos de Hegoa*, 43, p. 5-33.
- JUBETO RUIZ, Yolanda; GIL JUNQUERO, Monica (2022). «Una mirada feminista a los presupuestos públicos municipales». A: JUBETO RUIZ, Yolanda; GIL JUNQUERO, Monica (coord.). *Economía feminista, políticas públicas y acción comunitaria: Brújulas y herramientas para la transformación local*. València: Tirant lo Blanch, p. 31-49.
- MORIANA MATEO, Gabriela (2022). «Disciplinamiento en roles sexuales tradicionales. La institucionalización de las mujeres en centros residenciales». *Asparkia: Investigación Feminista* [en línia], 40, p. 237-259. <<http://dx.doi.org/10.6035/asparkia.6176>> [Consulta: 15 abril 2024].
- SIERRA, Jeammy J.; GARZÓN, Yenny Y. (2023). «Evaluación del diseño para adaptar políticas públicas en territorios». *Administración y Desarrollo* [en línia], 53 (2), p. 1-34. <<https://doi.org/10.22431/25005227.vol53n2.9>> [Consulta: 1 març 2024].

Pàgines web

- GENERALITAT VALENCIANA. *Pressupostos anuals GVA. Exercicis 2018-2023* [en línia]. <<https://hisenda.gva.es/va/web/presupuestos/hacienda-presupuestosanteriores>> [Consulta: 15 maig 2024].

GENERALITAT VALENCIANA. *Rendició de comptes X Legislatura 2019-2023* [en línia]. <<https://rendiciocomptes.gva.es/>> [Consulta: 3 maig 2024].

Legislació i documents legals

CONSELL D'EUROPA (2011). *Conveni del Consell d'Europa sobre prevenció i lluita contra la violència contra les dones i la violència domèstica* [en línia]. <<https://rm.coe.int/1680462543>> [Consulta: 25 febrer 2024].

«Decret 20/2018, de 9 de març, del Consell, de modificació del Decret 63/2014, de 25 d'abril, pel qual s'aprova el Reglament per al reconeixement de les indemnitzacions i els ajuts econòmics a les víctimes de violència sobre la dona, a la Comunitat Valenciana». *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*, núm. 8260 (23 març 2018).

«Decret 170/2020, de 30 d'octubre, del Consell, d'aprovació del Reglament orgànic i funcional de la Vicepresidència i la Conselleria d'Igualtat i Polítiques Inclusives». *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*, núm. 8959 (24 novembre 2020).

«Decret 188/2021, de 26 de novembre, del Consell, de modificació del Decret 181/2017, de 17 de novembre, del Consell, pel qual es desplega l'acció concertada per a la prestació de serveis socials a l'àmbit de la Comunitat Valenciana per entitats d'iniciativa social; del Decret 59/2019, de 12 d'abril, del Consell, d'ordenació del sistema públic valencià de serveis socials; del Decret 38/2020, de 20 de març, del Consell, de coordinació i finançament de l'atenció primària de serveis socials; i del Decret 34/2021, de 26 de febrer, del Consell, de regulació del mapa de serveis socials de la Comunitat Valenciana». *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*, núm. 9238 (20 desembre 2021).

«Llei 7/2012, de 23 de novembre, de la Generalitat, integral contra la violència sobre la dona en l'àmbit de la Comunitat Valenciana». *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*, núm. 6912 (28 novembre 2012). [Publicat també a *Boletín Oficial del Estado* (en línia), núm. 297 (11 desembre 2012). <<https://www.boe.es/eli/es-vc/l/2012/11/23/7/con>>. Consulta: 5 març 2024].

«Llei 3/2019, de 18 de febrer, de la Generalitat, de Serveis Socials Inclusius de la Comunitat Valenciana». *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*, núm. 8491 (21 febrer 2019). [Publicat també a *Boletín Oficial del Estado* (en línia), núm. 61 (12 març 2019). <<https://www.boe.es/eli/es-vc/l/2019/02/18/3/con>>. Consulta: 10 març 2024].

«Llei orgànica 1/2004, de 28 de desembre, de mesures de protecció integral contra la violència de gènere». *Boletín Oficial del Estado* [en línia], núm. 313 (29 desembre 2004). <<https://www.boe.es/eli/es/lo/2004/12/28/1/con>> [Consulta: 5 març 2024]. [Versió en català a: <<https://portaljuridic.gencat.cat/eli/es/lo/2004/12/28/1>>]

«Llei orgànica 10/2022, de 6 de setembre, de garantia integral de la llibertat sexual». *Boletín Oficial del Estado* [en línia], núm. 215 (7 setembre 2022). <<https://www.boe.es/eli/es/lo/2022/09/06/10/con>> [Consulta: 5 març 2024].

ONU (1993). *Declaració de la violència contra les dones de l'Organització de les Nacions Unides* [en línia]. <<https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/declaration-elimination-violence-against-women>> [Consulta: 10 març 2024].

«Ordre 6/2016, de 21 de març, de la Vicepresidència i Conselleria d'Igualtat i Polítiques Inclusives, per la qual s'estableixen les bases reguladores de les ajudes per a programes de serveis socials especialitzats en l'atenció a dones en situació o en risc d'exclusió social». *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*, núm. 7751 (1 abril).

«Ordre 10/2019, de 31 d'octubre, de la Vicepresidència i Conselleria d'Igualtat i Polítiques Inclusives, per la qual s'estableixen les bases reguladores que regiran el procediment de concessió d'ajudes econòmiques destinades a entitats locals per al desenvolupament de programes que fomentin la igualtat entre dones i homes i/o la inserció laboral de les dones, i la convocatòria per a l'exercici 2019». *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*, núm. 8673 (8 novembre).