

PRESUPUESTOS SENSIBLES AL GÉNERO COMO MOTOR DEL CAMBIO

I. INTRODUCCIÓN

Hablar de género en los presupuestos es hablar de igualdad de hombres y mujeres, es evidenciar la desigualdad que permanece y es comprometer recursos públicos para corregirla.

Las políticas de igualdad de oportunidades se empezaron a introducir mediante los llamados “planes de igualdad” y a través de políticas específicas o de acciones positivas.

El término **mainstreaming** (traducido como **transversalidad**) se instauró cuando los expertos comprobaron que esas políticas tenían un escasísimo presupuesto y una casi nula incidencia en la realidad. La persistencia de la desigualdad hacía necesario buscar nuevos métodos de lucha contra las desigualdades a nivel estructural. Se trata pues de incluir la perspectiva de género en todas las políticas públicas de tal manera que estas políticas tengan en cuenta el género, favorezcan la igualdad y reconozcan las diferentes necesidades de las mujeres y de los hombres.

Unido a ello, se llegó a la formulación de que **no hay políticas de igualdad sin presupuesto**. Por ello, desde hace unos años, muchos países han tomado medidas para que las leyes de presupuestos vayan acompañadas de una valoración del impacto de género de cada una de las medidas que contienen.

La introducción de las perspectivas de género en las políticas públicas representa un paso adelante en el papel de las Administraciones Públicas como defensoras de la igualdad.

El presupuesto es el documento de previsión económica de los ingresos y gastos con una función no sólo meramente económica al relacionar ambos términos, sino también con una función social determinando cómo se obtienen los ingresos y cómo se asignan los recursos.

Dado que los hombres y las mujeres representan diferentes roles sociales y económicos los presupuestos les afectan de manera diferente. Generalmente los roles se estructuran de tal manera que las mujeres tienen menos acceso a los recursos. Por eso un presupuesto neutral al género termina siendo indiferente a la problemática del mismo.

Los presupuestos sensibles al género deben distribuir los recursos, limitados, de manera que atiendan las necesidades de toda la población, hombres y mujeres teniendo en cuenta las condiciones y posiciones desiguales de ambos.

No se trata de hacer presupuestos distintos para mujeres y hombres sino de integrar la perspectiva de género a lo largo de todas las fases del proceso político y técnico: definición y diagnóstico, diseño, planificación y presupuestación, implementación, seguimiento y evaluación.

Algunas características adicionales de los presupuestos de género son las siguientes:

- Se concentran en una perspectiva de género y en su incorporación transversal en todos los aspectos de la elaboración del presupuesto.
- Promueven el uso más efectivo de los recursos para lograr tanto la igualdad de género como el desarrollo humano.
- Hacen seguimiento y evalúan el gasto y el ingreso público desde un enfoque de género.
- Promueven la participación de los grupos de mujeres.
- Enfatizan la re-elaboración de prioridades en lugar del incremento del gasto público en general.
- Destacan la re-orientación de los programas dentro de sectores, en lugar de cambios de las cantidades asignadas a sectores específicos.

Desde el punto de vista de la política de ingresos públicos, se ha afirmado que la estructura de los sistemas impositivos está influida por muchos factores, incluyendo actitudes sociales, por lo que pueden contener sesgos de género, que pueden afectar negativamente a las decisiones sobre si trabajar o no hacerlo, a las pautas de consumo personal, a la conciliación de la vida familiar, etc.

El análisis y corrección de los sistemas fiscales desde el punto de vista del género es tarea complicada, que se ha desarrollado poco, entre otras razones por la dificultad de disponer de datos diferenciados por género.

No obstante, se han normado distintos tipos de medidas que se podrían clasificar en incentivadoras de la eliminación de las desigualdades o en compensadoras de la situación, de manera que también se contribuye a avanzar en la igualdad real de sexos.

II. ANTECEDENTES Y EXPERIENCIA COMPARADA

Australia fue el primer país en desarrollar un presupuesto sensible al género. En 1984, se publicó la primera auditoría global de un presupuesto del gobierno federal en términos de su impacto en las mujeres y niñas.

En 1995, en **Sudáfrica**, el Parlamento, en colaboración con algunas organizaciones no gubernamentales, iniciaron el análisis de presupuestos desde la perspectiva de género. En 1997, el gobierno sudafricano también empezó con un análisis presupuestario sensible al género.

Hoy en día, muchos otros países se han unido a ellos para llevar a cabo este tipo de análisis de los presupuestos.

En **Francia**, la ley de presupuestos de 2002 obliga al gobierno a acompañar cada año los presupuestos de un informe sobre el estado de la discriminación de las mujeres y de los créditos que van a favor de la igualdad.

El Consejo Nórdico (**Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia**) decide incorporar el enfoque de género en sus presupuestos de 2003. Así, el reparto de fondos se analiza desde una perspectiva que contempla las consecuencias o implicaciones de dicho reparto en mujeres/niñas frente a hombres/niños. El interrogante que guía las actuaciones es: ¿Las desigualdades se reducen, aumentan, o se mantienen igual?. Una respuesta negativa lleva aparejada la reasignación de los recursos. Hasta ahora se ha concentrado la atención en áreas piloto (educación, trabajo, asuntos sociales, salud, etc).

En **Suecia** se diseñó el **análisis necesario “las tres Rs”**:

- **Representación:** Implica registrar el número de mujeres y de hombres presentes en la organización/departamento/proyecto, así como sus posiciones, de manera que sea posible realizar una radiografía de los niveles de representación de mujeres y hombres en la toma de decisiones.
- **Recursos:** Se trata de evaluar la asignación de recursos (espacio, tiempo, dinero) a mujeres y a hombres.
- **Realidad:** El objetivo es responder a “¿Quién ve satisfechas sus necesidades (a través de la actuación analizada)?”. Ello supone cuestionar qué se hace y por qué, y qué puede hacerse para mejorar en beneficio de una igualdad real de mujeres y hombres.

En la **Unión Europea** la integración del fomento de la igualdad de oportunidades en la programación de los Fondos Estructurales es una realidad, como puede desprenderse del estudio del Marco Comunitario de Apoyo 2000-2006 para las regiones de objetivo 1, en cuyo apartado 6.6, dice que eliminar las desigualdades entre hombres y mujeres es una obligación legal que se cumplirá de forma horizontal en todas las acciones cofinanciadas.

Para impulsar dicha igualdad, la Unión Europea ha puesto en marcha planes estratégicos en materia de igualdad de oportunidades y empleo.

En la actualidad, podemos destacar las consideraciones que realiza la Unión Europea en el 'Informe de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre la Igualdad entre mujeres y hombres 2006 (COM(2006)71 final)' relativas al cumplimiento de la Agenda Social para 2005-2010, complemento y apoyo de la Estrategia de Lisboa Renovada por el crecimiento y el empleo, y la Hoja de Ruta de la Igualdad entre Hombres y Mujeres.

Además, por Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea se estableció que 2007 fuera el "Año Europeo de la Igualdad de Oportunidades para Todos: por una sociedad más justa". Entre los objetivos de la Decisión se encuentra promover el reconocimiento del derecho a no sufrir discriminación, el incremento de la participación y representación de los grupos discriminados, el reconocimiento de las ventajas de la diversidad y la igualdad, y la concienciación para suprimir los estereotipos, los prejuicios y la violencia que generalmente acompaña a la desigualdad.

Por parte del **Gobierno de España** se ha definido claramente la voluntad de que todas las políticas públicas se enfoquen a eliminar la situación actual de discriminación de las mujeres, estableciendo para ello la necesidad de una evaluación explícita de cualquier medida en relación con ese objetivo, tanto antes de llevarla a cabo como a posteriori.

Así la ley 30/2003 establece que todo los proyectos de ley y reglamentos que elabore el Gobierno deberán incluir "un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo".

En Marzo de 2004, el Gobierno aprueba un paquete de medidas hacia la plena igualdad entre mujeres y hombres.

En 2006 se presenta en el Congreso el proyecto de Ley Orgánica de Igualdad entre Mujeres y Hombres.

Contempla un conjunto de medidas transversales en todos los órdenes de la vida política, jurídica y social.

III. ANDALUCÍA

Cuando hablamos de género en la Junta de Andalucía estamos hablando inicialmente del Plan para la Segunda Modernización de Andalucía que impone la transversalidad de esta perspectiva en los planes que se desarrollen en su seno, como lo es en el Plan Económico Andalucía Siglo XXI (2002-2005).

La voluntad política del Gobierno andaluz con el objetivo de la igualdad se ha demostrado reiteradamente, explicitando sus compromisos en leyes y disposiciones normativas de gran calado social.

Mencionaré alguna de dichas normas, de diferente rango, en muchos casos pioneras en el ámbito nacional:

Ley 8/2002 de 17 de diciembre del Plan Estadístico de Andalucía 2003-2006 que

avanza hacia la consideración del género como una parte integrante de la actividad estadística en Andalucía. A estos efectos, todas las estadísticas oficiales en las que se contemplen datos acerca de las personas, deberán recogerse, analizarse y presentarse por género.

En el proyecto de Plan Estadístico de Andalucía 2007-2010 se incorporan tres ejes transversales referidos al territorio, la sostenibilidad y el género. Integrando la perspectiva de género en los conceptos, procedimientos y metodología que conforman la totalidad de la producción estadística en Andalucía.

Ley 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas, que establece como obligatorio el Informe de evaluación de impacto de género, para todos los proyectos de Ley y reglamentos que apruebe el Consejo de Gobierno, y la creación de una Comisión dependiente de la Consejería de Economía y Hacienda con participación del Instituto Andaluz de la Mujer, que emitirá el informe de evaluación sobre el anteproyecto de ley de Presupuestos de la Comunidad.

En cumplimiento del mandato legal establecido en la Ley 18/2003, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas, la Comisión de Impacto de Género del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía ha elaborado los Informes a los Anteproyectos del Presupuestos 2006 y 2007

En el **Informe del Anteproyecto del Presupuesto 2006** se apuntaban las pautas para que cada Consejería incorporase esta perspectiva de programación y análisis en sus respectivos ámbitos, mediante la desagregación por sexo de los indicadores de los programas presupuestarios, además de experimentar por primera vez el modelo de Evaluación de Género que se había decidido en la Comisión.

Los elementos fundamentales fueron:

- Más participación
- Mejor sistema de presupuestación
- Más información y documentación
- Mejor formación
- Mejor organización
- Mejor informe

Para la configuración del Informe se ha utilizado el modelo de Suecia **1** adaptado a la realidad del ejercicio presupuestario andaluz. Consiste básicamente en lo que ha dado en llamarse el procedimiento de las Tres R: Realidad, Representación y Recursos..

La experiencia adquirida en la elaboración del Informe de 2006 nos ha permitido comprobar la eficacia del método de evaluación elegido. No obstante también descubrió las carencias en la formulación de algunos programas presupuestarios, netamente dirigidos a personas, pero sin reflejo en términos de objetivos e indicadores en el presupuesto.

En esta línea, en el **Informe de evaluación del Impacto de Género del Presupuesto para 2007**, se han introducido nuevas variables de análisis para el capítulo de La Igualdad en Realidad en comparación con el entorno de la UE, obteniendo una fotografía más actualizada y completa de la desigualdad.

Por otro lado, se ha profundizado en el análisis de la representación de hombres y mujeres en las Instituciones de la Junta de Andalucía.

Se pretende lograr que el conjunto de las personas que actúan en la planificación y ejecución presupuestaria tengan una clara convicción en la necesidad de que haya igualdad de hombres y mujeres para que se produzca un desarrollo social y económico armónico y sostenible.

Y debe considerarse que el presupuesto es anual y los objetivos de género trascienden ese marco temporal. En este sentido el método de evaluación empleado intenta trascender el estrecho margen anual del presupuesto, incorporando elementos de la evolución (pasado), para entender mejor el presente y diseñar el futuro.

En el **plano de los ingresos públicos**, en el caso de la Comunidad andaluza además podemos citar algunas medida que se han tomado y otras más que están previstas para los próximos ejercicios.

Desde el año 2003, está vigente una deducción para el fomento del autoempleo de mujeres emprendedoras (artículo 7 de la ley 10/2002) en la tarifa autonómica

del IRPF, consistente en 300 euros por contribuyente que tenga la consideración de mujer emprendedora.

También se ha iniciado y se mantiene para 2007 una línea de actuación vinculada a la obtención de información fiscal desagregada por sexo, en los programas informáticos y registros de ese carácter de la Consejería de Economía y Hacienda.

Finalmente para el próximo ejercicio, se ha propuesto, entre otras, la inclusión en el Proyecto de Ley sobre fiscalidad complementaria del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de dos medidas fiscales de género para el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Se crearán dos nuevas deducciones en el tramo autonómico del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) para familias monoparentales y por asistencia a personas con discapacidad.

Estas medidas benefician especialmente a las mujeres , que son las que soportan esta situación con mayor frecuencia.

Sevilla, a 28 de noviembre de 2006