
PRESUPUESTOS SENSIBLES AL GÉNERO: LA EXPERIENCIA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

Carmen Martínez Aguayo

Viceconsejera de Economía y Hacienda. Junta de Andalucía

SUMARIO: 1. Introducción.–2. No sin voluntad política.– 3. Comisión de género del presupuesto.– 4. Situarnos en el terreno de los hechos y no de las opiniones.– 5. Incardinarlo en el proceso presupuestario.– 6. Modelo de evaluación de impacto de género.– 7. Informe de impacto de género.– 8. Conclusiones.

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este capítulo es presentar la experiencia de Andalucía para hacer sensible y responsable con la igualdad de género al presupuesto público de la Comunidad Autónoma, el enfoque y las dificultades que estamos encontrando en el proceso así como los resultados que estamos obteniendo.

Se han cumplido ya tres años desde el comienzo de nuestra experiencia y en estos momentos nos encontramos en pleno proceso de evaluación y cambio de la estructura organizativa y de los procedimientos utilizados al efecto con el fin de mejorar la eficacia del método en la aplicación del mainstreaming de género.

Entendiendo el mainstreaming de género como la aplicación del principio de igualdad de hombres y mujeres no solo a las políticas específicas sino al total de las políticas, de forma que se reoriente la corriente principal hacía ese fin, el presupuesto público es el lecho idóneo para aplicarlo. El presupuesto es un elemento común a todos los órganos y organismos de cualquier administración pública y más allá de la suma de los ingresos y la distribución de los gastos, el presupuesto público debe ser considerado como el marco básico en el cual se configura el modelo de desarrollo socioeconómico. El presupuesto público es la expresión más clara de la voluntad política y de los compromisos de un gobierno y se dice que lo que no está en el presupuesto, simplemente “no existe”. Por

eso es tan importante el compromiso de género del presupuesto, porque conecta el conjunto de la acción del ejecutivo con el modelo social de bienestar que persigue.

2. NO SIN VOLUNTAD POLÍTICA

Pero el presupuesto es también el principal instrumento de gobierno y hace falta una decidida voluntad política, un compromiso político de primer orden para acometer su transformación en instrumento de igualdad. Indudablemente es más fácil no hacerlo y hay que tener convicción y ganas para comprometerlo y llevarlo a cabo.

Por si hubiera dudas de esta voluntad política el ejecutivo andaluz se dotó de una norma del máximo rango (Ley 18/2003, de Medidas Fiscales y Administrativas, llamada ley de acompañamiento a la de presupuestos) obligándose a acompañar el anteproyecto del presupuesto de la Comunidad Autónoma de un Informe de Evaluación de Impacto de Género y a formar una comisión dependiente de la Consejería de Economía y Hacienda, con participación del Instituto Andaluz de la Mujer, para su realización, así como para incentivar la aplicación del enfoque de género en los anteproyectos y la realización de auditorías de género.

Aún así, si no hay una clara voluntad de cumplir la ley pueden encontrarse fórmulas para soslayarla o minimizar sus efectos. Y más con una práctica como es la evaluación del impacto de género en los presupuestos sobre lo que apenas había, y sigue habiendo, escasos y frustrados precedentes. Hubiéramos podido salir del paso fácilmente dada la difícil comparabilidad con otras experiencias.

Pero para Andalucía la igualdad de género no es una simple formalidad ni algo que está de moda y que queda bien. Ni siquiera es sólo cuestión de justicia y equidad como lo es ciertamente. Para Andalucía la igualdad de género es una pieza clave para su desarrollo económico, para su competitividad en el entorno europeo y para mejorar la riqueza, el bienestar y la calidad de vida de sus habitantes.

Hay que recordar que nos encontramos fuertemente vinculados con los objetivos que se fijaron para el conjunto de la Unión Europea en la Cumbre de Lisboa. En Lisboa se propuso como meta convertirnos en una economía basada en el conocimiento, competitiva y dinámica, capaz de crecer económicamente de manera sostenible, con más y mejores empleos, y con mayor cohesión social. Y esto pasa inexcusablemente por un uso más eficiente del capital humano, de hombres y mujeres, sobre todo de estas últimas, de las que se está desaprovechando socialmente gran parte de su potencial productivo, como ocurre de forma destacada en las regiones del sur de Europa entre las que se encuentra Andalucía.

Una de las características comunes a estas regiones son las diferencias entre hombres y mujeres en el ámbito productivo, la menor incorporación de las mujeres al mercado laboral y a la actividad económica emergida, así como su mayor vulnerabilidad a situaciones de exclusión y pobreza. Otra de las características más acentuadas en estas regiones es el desigual reparto de las tareas domésticas y las tareas de cuidado de las personas dependientes, tanto niños como mayores, que descansan fundamentalmente sobre las mujeres y para las que, además, cuentan con escasos servicios de apoyo social.

En estas sociedades existe una igualdad formal ante la ley por lo que puede pensarse que las desigualdades encontradas son el resultado de los estereotipos de género que aún perduran y que deben ser descubiertas si se pretende corregirlas. Pero poner en evidencia las desigualdades que permanecen es un ejercicio poco agradecido y menos en el ámbito político. Porque puede ser que a medida que se profundiza en el conocimiento de la desigualdad, a medida que se hace más visible, se la hace también aparentemente más grande, por lo que se entiende que hay que tener muchas ganas de cambiar el statu quo, para cuestionarse el estado de la cuestión, el estado de la igualdad en realidad. Pero es un paso imprescindible para cambiarla.

Considerando la importancia y envergadura del proyecto, la Consejería de Economía y Hacienda estableció un procedimiento según el cual se creó la Comisión que le encomendaba la ley y se elaboró una estrategia integral para sensibilizar y comprometer la totalidad del presupuesto con la igualdad de género.

Esta estrategia enmarcada en el periodo legislativo 2004-2008, establecía pautas de avance para cada uno de sus elementos clave: la Comisión, la dinámica de aplicación del enfoque de género en el presupuesto, el modelo de evaluación, el tipo de informe de impacto de género, la difusión, la formación y sensibilización del personal implicado, y la reorientación –por último- de las políticas presupuestarias de ingresos y gastos incidentes en la consecución de una sociedad más igualitaria.

3. COMISIÓN DE GÉNERO DEL PRESUPUESTO

Esta comisión se creó en el año 2004 con miembros de la Consejería de Economía y Hacienda, la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, el Instituto Andaluz de la Mujer y el Instituto de Estadística de Andalucía.

En 2005 se decidió su ampliación al resto de Consejerías, con dos vocales de diferente sexo y nivel de jefatura de servicio por cada una de ellas, composición que ha funcionado hasta la actualidad, momento en el que se está tramitando un proyecto de Decreto regulador. La Presidencia la ostenta la Viceconsejería de Economía y Hacienda y la vicepresidencia la Dirección General de Presupuestos. En total cuenta con 35 miembros y es paritaria en su composición.

Hay que decir que tanto la Comisión como el conjunto de elementos abordados en este ejercicio de mainstreaming no habría sido posible sin el concurso de todas las Consejerías y en especial de la Consejería de Igualdad y Bienestar Social y el Instituto Andaluz de la Mujer que han apoyado de forma incondicional la estrategia desde el principio. Ha sido un trabajo colectivo en torno a un objetivo común y primordial.

4. SITUARNOS EN EL TERRENO DE LOS HECHOS Y NO DE LAS OPINIONES

Múltiples razones nos llevan a procurar situarnos en el terreno de los hechos, de la información contrastable. La primera, es la permanente intromisión de la perspectiva individual en el análisis de género. Es difícil abstraerse de la experiencia personal para los hombres y mujeres que deben evaluar. Otra es la tradicional invisibilidad de las diferencias entre hombres y mujeres en ámbitos no especializados en igualdad.

Pero quizás una de las más importantes razones sea contrarrestar la idea generalizada de que vivimos en una sociedad en la que la igualdad formal es real, poner en evidencia que la desigualdad permanece y que las políticas pueden no estar siendo neutrales. Y además hacerlo con datos rigurosos.

La experiencia del Instituto de Estadística de Andalucía en la obtención y tratamiento de estadísticas relativas a hombres y mujeres y su participación en la Comisión desde el inicio ha sido un elemento indispensable en el proceso de incorporación de la perspectiva de género en el presupuesto de Andalucía.

5. INCARDINARLO EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO

5.1. Inicio por programas de gasto. Se consideró que la estructura presupuestaria del gasto es más fácil de abordar que la del ingreso dado que además de la clasificación orgánica y económica, presenta una clasificación funcional, que expresa el destino al que va dirigido. Además no se disponía de la información desagregada por sexo de gran parte de los ingresos por lo que, para esta parte del presupuesto, la estrategia inicial pasaba por obtener esta información¹.

5.2. Identificación de los programas dirigidos (directa o indirectamente) a personas. Para ello se modificaron los procedimientos de recogida de información para la elaboración de los anteproyectos de presu-

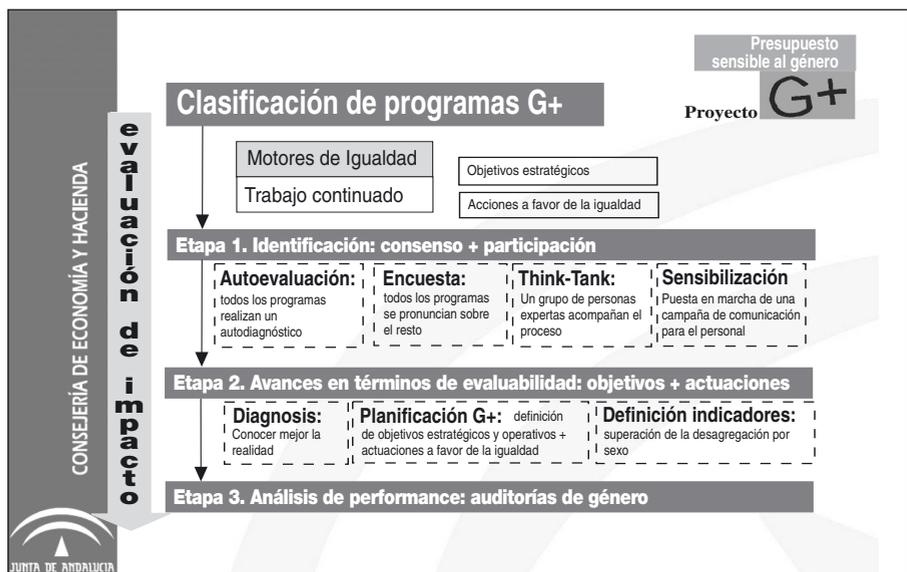
¹ Para más información puede consultarse: Lozano Peña, Antonio V. "Presupuestos públicos sensibles al género. Una reflexión constructiva para el desarrollo económico". En *Política Fiscal y Género*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid 2005. Disponible en: http://www.ief.es/Investigacion/Recursos/Seminarios/Genero/14abril_lozano.pdf

puestos (MIEP), otorgando la Dirección General de Presupuestos una cualificación sobre las implicaciones directas o indirectas para las personas, a cada uno de los programas de gasto.

5.3. Desagregación de datos en los indicadores. Se revisaron igualmente los indicadores de los programas presupuestarios, incorporando nuevos y desagregando por sexo los referidos a personas, para facilitar la reflexión, el análisis y la programación y evaluación presupuestaria.

5.4. Evaluación del cumplimiento y reformulación. En el ejercicio 2007, una vez ejecutado el presupuesto de 2006, es cuando se ha podido iniciar el seguimiento del cumplimiento de las previsiones y los alcances que en él se hacían. Este primer análisis ha aportado información muy valiosa para cualificar los programas de gasto desde la óptica de género dando lugar a la siguiente fase del proceso.

5.5. Proyecto G+ La experiencia acumulada en los ejercicios de 2006 y 2007 ha aportado abundante información sobre los beneficiarios últimos de las actuaciones de los programas presupuestarios y ha incentivado la reflexión en torno a las desigualdades de género en cada una de las secciones presupuestarias. No obstante, también desveló la debilidad de relevancia, pertinencia y coherencia de los análisis efectuados, así como la necesidad de mejorar tanto la aptitud como la actitud de todos los agentes implicados. Esta evaluación del proceso de integración de la perspectiva de género en el presupuesto es lo que da paso a este proyecto, que consiste fundamentalmente en la identificación consensuada de los programas presupuestarios según su capacidad de impacto y potencial transformador



de la desigualdad de género, con la consiguiente reformulación de objetivos programáticos, la planificación de líneas de actuación y de indicadores, así como la dotación presupuestaria para acometerlas, mediante una estrategia específica y rigurosa en tres etapas con diferentes actuaciones en cada una:

La primera etapa está destinada a la identificación de los programas presupuestarios según su relevancia en relación al enfoque de género. Esta fase se ha estructurado en cuatro líneas de actuación:

- Autoevaluación: todos los programas presupuestarios realizan un diagnóstico de su capacidad de influencia en la modificación de las desigualdades de género mediante un formulario estructurado de autopoicionamiento.
- Encuesta a todas las Direcciones Generales sobre la relevancia del resto de programas presupuestarios.
- Organización de un Think-Tank con personalidades clave y expertos en género que cualificara y acompañara el proceso de evaluación.
- Campaña de sensibilización y comunicación para el conjunto del personal de la Junta de Andalucía implicado directa o indirectamente.

La clasificación G+ adopta como conceptos básicos la sensibilidad y la relevancia al género. El primero de ellos recoge el grado en que los programas presupuestarios se dirigen directa o indirectamente a personas mientras que el segundo los clasifica en función de los siguientes criterios:

Poder transformador	– ¿En qué medida el programa presupuestario tiene competencias para actuar y éstas son relevantes en relación con la igualdad de género?
Capacidad de Impacto	– ¿Sobre qué número de personas despliegan sus efectos las actuaciones que pone en marcha el programa presupuestario?
Relevancia funcional	– ¿En qué medida el ámbito en el que actúa el programa es considerado como palanca de cambio en igualdad de género?
Gestión de Personal	– El programa despliega efectos sobre la gestión de personal de los centros de trabajo de la Junta de Andalucía.

Según esto, todos los programas tienen una posición según la matriz de correspondencias que se presenta a continuación.

ESCALA G +		Criterios		
	SENSIBILIDAD AL GÉNERO		Sensibilidad al género	El programa, en el desarrollo de sus actuaciones, afecta directa o indirectamente a personas.
Relevancia	Sí	No	Poder transformador	Tiene competencias para actuar y son relevantes en relación con la igualdad de género.
Baja	g1 Programas con incidencia sobre personas fundamentalmente de carácter interno o instrumental	g0 Programas sin incidencia directa sobre personas e incidencia indirecta nula o baja.	Capacidad de Impacto	Número de personas que se ven afectadas por las actuaciones del programa (importancia cualitativa/cuantitativa).
Media	G Programas de bajo impacto, reducida capacidad transformadora o relevancia funcional escasa		Relevancia funcional	El ámbito en el que actúa el programa es reconocido como palanca de cambio en igualdad de género.
Alta	G+ Programa de gran interés por su capacidad transformadora, impacto y relevancia funcional reconocida.		Gestión de Personal	El programa despliega efectos sobre la gestión de personal de los centros de trabajo de la Junta de Andalucía.

Según su posición en la clasificación G+ los programas presupuestarios están obligados a presentar avances en una relación indicativa de items:

EXIGENCIAS	
g0	1. Desagregación de los indicadores relativos a personas según sexo, si existiesen.
g1	1. Desagregación de los indicadores relativos a personas según sexo 2. Análisis de actuaciones que afectan diferencialmente a hombres y mujeres en la gestión del personal de las Consejerías y Organismos Autónomos. 3. Análisis de actuaciones dirigidas a personas: acceso a recursos y a la información. 4. Análisis y adaptación de herramientas de información para inclusión de la variable sexo.
G	1. Desagregación de los indicadores relativos a personas según sexo. 2. Construcción de Indicadores relevantes al género. 3. Análisis de actuaciones dirigidas a personas: acceso a recursos y a la información. 4. Análisis y adaptación de herramientas de información para inclusión de la variable sexo. 5. Desarrollo de estudios que profundicen en las causas de la desigualdad en el ámbito del programa.
G+	1. Desagregación de los indicadores relativos a personas según sexo. 2. Construcción de Indicadores relevantes al género. 3. Análisis de actuaciones dirigidas a personas: acceso a recursos y a la información. 4. Análisis y adaptación de herramientas de información para inclusión de la variable sexo. 5. Desarrollo de estudios que profundicen en las causas de la desigualdad en el ámbito del programa. 6. Definición de objetivos estratégicos, operativos y actuaciones para alcanzar la igualdad de género en el ámbito de influencia del programa.

La segunda etapa está destinada a mejorar la evaluabilidad de los programas de gasto considerados de mayor impacto según la clasificación definida en la escala G+, en tres direcciones:

- Mejorar el conocimiento de la realidad sobre la que actúa el programa de gasto.
- Definición de objetivos programáticos y líneas de actuación.
- Definición de indicadores pertinentes para evaluar los progresos.

La tercera etapa tiene como objetivo analizar la coherencia del conjunto del procedimiento con los objetivos y resultados esperados, así como el cumplimiento de los indicadores presupuestarios. Se articula en tres direcciones

- Auditorías de género en Programas G+.
- Enfoque de género en las Auditorías de la Intervención General.
- Impacto de género de los Ingresos Tributarios.

6. MODELO DE EVALUACIÓN DE IMPACTO DE GÉNERO

Evaluar consiste en medir hasta qué punto se consiguen los objetivos buscados con la acción programada. En este sentido lo que se evalúa en el presupuesto es si las actuaciones consignadas se orientan convenientemente a reducir la desigualdad entre hombres y mujeres en todos sectores de la sociedad. Nuestro modelo de evaluación identifica las áreas en las que debe incidirse desde cualquier sector para lograr una sociedad en la que tanto hombres como mujeres trabajen y sean independientes económicamente, aprovechando en igualdad las oportunidades de desarrollo personal, y tanto mujeres como hombres compartan las responsabilidades familiares, el ocio, el deporte, la cultura... y el poder.

- **Eficacia y efectividad del modelo.** La eficacia del modelo de evaluación del impacto de género del presupuesto depende de la capacidad que tenga la reflexión sobre las desigualdades para diseñar y movilizar recursos hacia la igualdad de género. La efectividad depende de que esta nueva pauta de análisis, esta óptica pueda ejercerse en el marco propio de la compleja dinámica presupuestaria, que es altamente jerarquizada y sistemática. No puede aplicarse un modelo de análisis que dificulte o retrase las fases y la cronología inquebrantables de la propia dinámica presupuestaria.
- **Progresividad.** En este sentido, con el fin de experimentar cada uno de los pasos de avance en la aplicación del enfoque de género, se adoptó una pauta de aplicación progresiva a través de métodos de investigación operativa, que nos han permitido aprender de los errores y aplicar paulatinamente las mejoras. La estrategia cubría el periodo legislativo 2004-2008 con unos objetivos abarcables en ese periodo y singularmente para cada uno de los ejercicios presupuestarios.

- Trascendencia del principio de anualidad. La igualdad de mujeres y hombres no se consigue en un año, que es lo que dura un ejercicio presupuestario. Por lo tanto se hacía difícil la evaluación del impacto de las medidas en tan estrecho margen de tiempo. Para salvar este escollo cronológico se ha diseñado un modelo que permitiera trascender el marco temporal de evaluación del impacto, recogiendo la ruta que sigue cada una de las políticas en el presupuesto anual.
- Adaptación Modelo 3R (Realidad, Representación y Recursos) y 3T (pasado, presente y futuro) De los múltiples modelos^{2 3 4 5} propuestos para incorporar la perspectiva de género en los presupuestos públicos, se eligió el modelo llamado de las “tres R” propuesto por el Gobierno de Suecia, ya que ofrecía un marco lógico para el análisis y evaluación de políticas públicas. No obstante se añadió la dimensión temporal “tres T (tiempos)” al objeto de superar el carácter anual del presupuesto y se establecieron los parámetros a medir en cada una de las “R” y de las “T”, configurando finalmente una estructura de evaluación en tres apartados:

La Igualdad en REALIDAD (pasado y presente). Este capítulo del Informe lo articulamos en torno a los elementos básicos que definen la distribución del poder entre hombres y mujeres, las mismas variables que analiza Naciones Unidas para valorar el empoderamiento de las mujeres y la potencialidad de desarrollo de los países. Las mismas que se valoran en el Foro de Davos: La representación y participación pública, la actividad económica y la educación.

En el Informe incluimos además la violencia de género, aspecto que no está incluido en ninguna otra óptica internacional de forma conjunta e interrelacionada con las otras variables y algunos datos del estudio del uso del tiempo que está realizando el Instituto de Estadística de Andalucía, al considerar el tiempo como un bien cuyas utilidades alternativas determinan capacidades, inversiones de capital humano a largo plazo y posibilidades de realización personal diferentes entre hombres y mujeres. En definitiva se evalúa cómo estamos y cómo

² Bellamy, Kate (2002). *Presupuestos de Género*. Documento de información para la Red informal de expertos en presupuestos de género del Consejo de Europa. Women’s Budget Group. Disponible en

<http://www.juntadeandalucia.es/economia/hacienda/servicios/genero/documentacion/Bellamy.pdf>

³ Budlender, Debbie, *et al.*, (1998). *Cómo hacer análisis de género en los presupuestos: Prácticas e investigación contemporáneas*. Ed. Australian Agency for International Development, Canberra y el Commonwealth Secretariat, Londres. Disponible en

<http://www.juntadeandalucia.es/economia/hacienda/servicios/genero/documentacion/Budlender.pdf>

⁴ UNIFEM Región Andina (2003). *Documento metodológico sobre el análisis del presupuesto con enfoque de género*.

⁵ ADELANTANDO: *Organización de la labor para implementar la equidad en Suecia*. División on Gender Equality. Secretaría General del Gobierno de Suecia (disponible en la web del Gobierno Sueco, también en español www.sueden.gov.se).

hemos evolucionado en los últimos años en los siguientes aspectos relevantes para la igualdad de género:

- *Población Andaluza*.
- *Representación de mujeres y hombres en Andalucía* (distribución del poder en la sociedad).
- *Mercado laboral* (como expresión básica de la economía).
- *Educación* (como expresión del potencial de futuro).
- *Violencia de Género* (expresión final de igualdad de género).
- *Uso del tiempo* (como capital radicalmente igual para todas las personas).

REPRESENTACIÓN (presente y futuro) de mujeres y hombres en la toma de decisiones y en los ámbitos de poder social. Aunque se trate de forma específica, este aspecto está presente en los tres apartados: por un lado forma parte del capítulo de la Realidad en todo lo referido a la sociedad, por otro conforma su propio apartado con los datos procedentes de la representación de hombres y mujeres entre el personal y cargos de la administración que ejecutará el presupuesto y por último cada una de las Consejerías presenta la propia distribución de su personal. En este apartado lo que se incluye son los cargos de la administración autonómica y el capítulo de personal (capítulo I) del presupuesto autonómico.

RECURSOS (futuro). Programas presupuestarios de cada una de las Consejerías (y sus organismos autónomos) que se responsabilizan con la igualdad de género y alcance esperado en mujeres y hombres de todas las acciones dirigidas a personas. Reorientar los recursos de una Comunidad Autónoma hacia la consecución de la igualdad de género es el fin instrumental de la aplicación del enfoque de género en el presupuesto. Este ejercicio implica consecuentemente una modificación de los criterios de priorización en la asignación de recursos presupuestarios y afinar mejor en el objetivo último de redistribución de la riqueza, desarrollo económico y cohesión social.

7. INFORME DE IMPACTO DE GÉNERO

Aunque lo importante de este proceso es la transformación del presupuesto también lo es el informe de evaluación de impacto de género. El informe debe servir para favorecer el análisis y evaluar los progresos en materia de igualdad de hombres y mujeres, así como para incentivar la investigación, el debate y la sensibilidad social en relación al género. En Andalucía hemos considerado que la mejor forma de conseguirlo era mediante la edición del Informe como un documento presupuestario más, con la misma difusión que el conjunto documental. Así, se han editado los informes a los anteproyectos de presupuestos de 2006 y 2007 que pueden consultarse, junto al resto de documentación relaciona-

da, en la página web de la Consejería de Economía y Hacienda⁶ y que han resultado muy eficaces.

8. CONCLUSIONES

El mainstreaming de género en el presupuesto, es decir la incorporación del enfoque de género de forma sistemática por los agentes normalmente involucrados en ello, está siendo una experiencia ardua pero extremadamente rentable desde muchos puntos de vista: en términos de calidad democrática y transparencia, por cuanto mejora la información y enriquece el debate social y político en torno al destino de los fondos públicos, en términos de eficacia de la gestión pública, por cuanto permite afinar más en las necesidades de la población a la que se dirigen, y en términos de mejora cualitativa del proceso presupuestario, sobre el que la aplicación de este enfoque ejerce un efecto de modernización y actualización de los procedimientos habituales.

Estamos en estos momentos en una fase de profundización y mejora de los instrumentos aplicados en los presupuestos anteriores, pero podemos avanzar como conclusión de la experiencia nuestra satisfacción por haberla comenzado y nuestro ánimo para aquellas administraciones u organismos que la inicien.

⁶ www.juntadeandalucia.es/economiayhacienda/servicios/genero/informe.htm