

APLICACIÓN DEL ENFOQUE DE GÉNERO EN LOS PRESUPUESTOS PÚBLICOS DE ANDALUCÍA

IMPLEMENTATION OF THE APPROACH TO GENDER IN THE ANDALUSIAN BUDGET

Carmen Martínez Aguayo

Viceconsejera de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía,
Presidenta de la Comisión de Género del Presupuesto



sumario // summary

1 ■ INTRODUCCIÓN / INTRODUCTION

2 ■ EL PRESUPUESTO CON ENFOQUE DE GÉNERO / THE BUDGET UNDER THE APPROACH TO GENDER

3 ■ ESTRATEGIA DE ANDALUCÍA PARA DAR ENFOQUE DE GÉNERO AL PRESUPUESTO / THE ANDALUSIAN SELF GOVERNMENT'S STRATEGY TO GIVE THE BUDGET AN APPROACH TO GENDER

3.1. Comisión de Género del Presupuesto / Gender Committee to the Budget

3.2. Dinámica de Aplicación al Presupuesto / The dynamics of implementation to the budget.

3.3. Modelo de Evaluación e Informe de Impacto de Género / Assessment Model and Gender Effect Report

3.4. Amplia difusión del Informe de Género del Presupuesto / Broad diffusion of the Gender Report to the Budget

3.5. La importancia de la Estadística Pública / The relevance of Public Statistics

3.6. Auditorías de Género / Gender Audits

3.7. Documentación y Formación / Information and formation

4 ■ LA IGUALDAD EN REALIDAD (2007) / EQUALITY IN REALITY (2007)

5 ■ REPRESENTACIÓN INTERNA (2007) / INTERNAL REPRESENTATION (2007)

6 ■ RECURSOS (2007) / RESOURCES (2007)

7 ■ PERO EL CAMINO POR RECORRER ES TODAVÍA LARGO / BUT THERE IS STILL A LONG WAY TO COVER

resumen//summary

En el presente artículo se expone la estrategia de la Junta de Andalucía para dar enfoque de género al presupuesto público de toda la Comunidad Autónoma. La estrategia aborda todas las fases del complejo proceso presupuestario y todos los elementos que definen la perspectiva de género. Este enfoque de forma transversal, comúnmente llamado mainstreaming de género, encuentra en el presupuesto público un lecho idóneo para aplicarlo dada la propia transversalidad del mismo, que afecta a todas las unidades orgánicas de la Comunidad Autónoma. Las claves de su aplicación al presupuesto han sido la organización interna de una comisión interdepartamental, las modificaciones en el propio proceso presupuestario y sus sistemas de registro y monitorización, así como la publicación de un informe anual anexado al proyecto de presupuesto que se debate en el Parlamento.

This article is aimed at stating the strategy followed by the Andalusian Self Government to give an approach to gender to the budget of the whole Autonomous Region. This strategy deals with all the phases of the complicated budget process and all the elements that define the gender prospects. This cross approach so-called 'gender mainstreaming', meets in the Autonomous Region budget the floor to be applied mainly due to its own cross character, which affects all the organic units in the Autonomous Region. The keys to its implementation to the budget were: the internal arrangement of an interdepartmental committee, the changes in the budget process itself and its register and monitoring systems as well as the publication of an annual account annexed to the budget project which is discussed in the Andalusian Parliament.

Palabras Clave:

- Gender Budgeting (presupuestos de género).
- Andalucía.
- Economía y género.
- Transversalidad o mainstreaming de género.
- Igualdad de oportunidades de hombres y mujeres.
- Evaluación de impacto de género.

Key Words:

- Gender Budgeting.
- Andalusia.
- Gender and economy.
- Gender cross character or gender mainstreaming.
- Equal opportunities of men and women.
- Gender effect assessment.

EL CAMINO HACIA LA IGUALDAD: EL PRESUPUESTO CON ENFOQUE DE GÉNERO

1 ■ INTRODUCCIÓN

La modernización de la administración pública pasa por la actualización de sus procedimientos y su adaptación a las nuevas dinámicas de relación social, incorporando los avances tecnológicos e incluso liderándolos.

La igualdad de hombres y mujeres en todos los ámbitos, la igualdad de género, es uno de los elementos clave para entender las nuevas dinámicas sociales y para abordar la adaptación de los procedimientos, servicios y métodos de la administración pública.

Vivimos unos momentos históricos para la igualdad de mujeres y hombres. Recientemente se acaba de aprobar la Ley Orgánica para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres a nivel del estado y estrenamos un nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía ejemplar en esta materia.

Un Estatuto avanzado, que diseña un futuro de igualdad efectiva, que entiende que la democracia real, la que representa al pueblo real, es la democracia paritaria. Un Estatuto que prohíbe expresamente la discriminación de género y vincula en este mandato a toda la organización social y a cada persona en particular. Que garantiza la igualdad de oportunidades de mujeres y hombres como derecho. Que impone como principio rector de las políticas públicas la plena equiparación laboral y que protege a las víctimas de violencia de género.

Un Estatuto que recoge los frutos de lo aprendido hasta ahora y reconoce abiertamente que la igualdad de oportunidades es vital para el desarrollo, para el crecimiento económico y el bienestar de la población andaluza y que para ello hay que empoderar a las mujeres, que son las que parten de una posición inferior por la discriminación de género.

Estamos pues en un momento en el que se da un nuevo impulso a la igualdad entre hombres y mujeres y se configuran nuevas oportunidades de desarrollo económico y progreso social, elementos que desde hace tiempo Naciones Unidas correlaciona consistentemente.

Todavía recientemente UNICEF en la presentación de su *Informe sobre el Estado Mundial de la Infancia 2007*, reitera que “*la eliminación de la discriminación por razones género no sólo es un derecho moral, sino que es crucial para el progreso humano y el desarrollo sostenibles, y produce "un doble dividendo", tanto para las mujeres como para los niños. La igualdad de género y el bienestar de la infancia están relacionados intrínsecamente. Cuando las mujeres tienen el poder de liderar sus vidas plenamente y de forma productiva, los niños y sus familias prosperan*”.

No solo Naciones Unidas tiene clara la conexión entre empoderamiento de las mujeres y desarrollo económico de los países pobres. También y sobre todo, lo tienen claro los países ricos.

El World Economic Forum, una fundación sueca independiente de gran prestigio, organizadora entre otras actividades del Foro de Davos, elabora anualmente un Informe con el Ranking de Competitividad de las Economías Mundiales y desde el año 2005 el Ranking del Global Gender Gap (brecha de género).

Una de las cuestiones que resultan evidentes comparando ambos rankings es que los primeros puestos de las economías más competitivas son ocupados por

los países que tienen menor brecha de género, es decir, más igualdad entre hombres y mujeres. Suecia, Finlandia, Dinamarca...

En el último ranking elaborado en 2006 y realizado sobre los 150 países que poseen el 90% de capital mundial, España se sitúa en excelente posición (el 5º lugar) en participación en el poder político y público, en una posición discreta en educación (el 37) pero en el puesto (85º) en igualdad de oportunidades en la actividad económica.

El gobierno andaluz también lo tiene claro, lo tiene claro desde siempre y sabe que para conseguir una sociedad donde las personas puedan realizarse plenamente sean hombres o mujeres y una economía cada vez más fuerte y competitiva, es imprescindible que toda la población se emplee a fondo, dando lo mejor de sí, y que eso pasa por hacer realidad la igualdad de oportunidades.

Y eso sólo puede conseguirse aumentando la riqueza y distribuyéndola con equidad, dos objetivos complementarios, o dos caras de una misma moneda. Por un lado, la equidad contribuye a afianzar una sociedad emprendedora y competitiva. Por el otro el desarrollo económico puede y debe favorecer la igualdad de oportunidades y consolidar una sociedad más democrática, más participativa, con una ciudadanía más activa.

Los tecnócratas han envilecido palabras necesarias. Una de ellas es la competitividad. Otra es la eficiencia. Dos condiciones necesarias para que todo funcione pero que son medios y nunca fines en sí mismas, y no hay contradicción entre ellas. Todo lo contrario, la igualdad de oportunidades es una condición fundamental para que el sistema económico funcione de forma eficiente.

Según dice Fiorella Ghillardotti¹ “*Una economía no podrá desarrollarse de forma competitiva, dinámica y*

¹ GHILARDOTTI, F. (Ponente) *Informe sobre el Gender Budgeting (integración del enfoque de género en el presupuesto)*. Elaboración de presupuestos públicos con perspectiva de género. Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Oportunidades. A5-0214/2003 Final.

sana si detrás de los procesos productivos, comerciales y financieros no se encuentra una sociedad estable, cohesionada y justa, en la que los derechos, los recursos y las capacidades humanas se desarrollan de forma adecuada”

Por eso es tan importante entender que la igualdad de oportunidades no es sólo una cuestión de justicia sino que debe ser el eje vertebrador de nuestro desarrollo económico.

La igualdad de oportunidades debe alcanzarse en distintos ámbitos: entre generaciones; entre personas con autonomía personal y personas dependientes; entre quienes se encuentran integrados en el mercado de trabajo y quienes tienen problemas para incorporarse o conservar su ocupación; e incluso entre empresas con mayor o menor capacidad de acceso a la sociedad de la información. Pero la igualdad básica, la que afecta al nervio mismo de la convivencia y atraviesa todos los ámbitos, es la que afecta a hombres y mujeres, la que afecta a las dos mitades de la población. Un objetivo que sigue estando pendiente en la primera década del siglo XXI y con el que esta fuertemente comprometido el gobierno andaluz, ya que no solo forma parte su discurso como voluntad política de primer orden, sino que también lo ha comprometido normativamente en el Parlamento.

2 ■ EL PRESUPUESTO CON ENFOQUE DE GÉNERO

El gobierno de Andalucía ha puesto a girar el total de las políticas públicas sobre este eje, trascendiendo lo puramente sectorial y orientando el presupuesto de la Comunidad Autónoma, el total del presupuesto, hacia la consecución de este objetivo.

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.

Hay que recordar también 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 inexcusadamente por un uso más eficiente de su capital humano, de sus hombres y mujeres. Y esto, a su vez, solo se consigue con la igualdad de oportunidades.

Se preguntarán, llegados a este punto ¿qué es hacer unos presupuestos públicos orientados a la igualdad de oportunidades? Es hacerlos expresamente responsables con los objetivos de igualdad efectiva de hombres y mujeres. Es abordarlos con una mirada crítica e inusual, buscando activamente las desigualdades que de otra forma, o tal y como se venía haciendo, hubieran pasado desapercibidas. Es evidenciar la desigualdad y comprometer recursos públicos para corregirla.

Hacer unos presupuestos responsables con el género tiene múltiples beneficios. El principal es la capacidad que otorga para remover la corriente principal de las políticas públicas y redireccionar los recursos hacia la igualdad de hombres y mujeres.

Pero es que, además, este ejercicio de conciencia intensifica la calidad democrática y la transparencia del funcionamiento administrativo y mejora la equidad y la eficacia en el uso de los recursos públicos. Calidad democrática y transparencia, por cuanto obliga a desagregar y mostrar los datos de los dos sexos y a

pensar en beneficiarios mujeres y hombres. Mejora de la equidad en la redistribución de la riqueza por cuanto visualiza mejor las desigualdades humanas y orienta más acertadamente la redistribución de la riqueza para la efectiva igualdad de oportunidades. Y eficacia, por cuanto permite afinar mejor en los objetivos de las políticas públicas y por lo tanto de los programas reales de gasto.

Este conjunto de factores, la transparencia, la equidad y la eficacia en el uso de los recursos y en la gestión pública, son los que Augusto López-Claros², director del Foro Económico Mundial, atribuía como lecho idóneo para las economías competitivas. Ese lecho idóneo, junto con una buena política de recursos humanos, basada en su elevada cualificación, su buen aprovechamiento, el liderazgo en el uso de nuevas tecnologías y un esfuerzo presupuestario en protección social, son las claves del crecimiento económico actual de las sociedades desarrolladas.

Andalucía aspira a eso y no menos, a ser una de las economías más competitivas del mundo y eso pasa ineludiblemente por una sociedad más igualitaria. Hacer pues un buen diagnóstico de las desigualdades es fundamental para orientar las políticas públicas en esa dirección.

3 ■ ESTRATEGIA DE ANDALUCÍA PARA DAR ENFOQUE DE GÉNERO AL PRESUPUESTO

En la Ley 18/2003, de Medidas Fiscales y Administrativas, (llamada ley de acompañamiento a la de presupuestos) se estableció la obligación legal de acompañar los presupuestos de un Informe de Evaluación de Impacto de Género de los presupuestos públicos y formar una comisión dependiente

de la Consejería de Economía y Hacienda para su realización, así como para incentivar la aplicación del enfoque de género en los anteproyectos y la realización de auditorías de género.

En cumplimiento de dicho mandato la Consejería de Economía y Hacienda estableció una estrategia para abordar la importante tarea que se le otorgaba, nombrando dicha Comisión, estableciendo nuevos procedimientos presupuestarios y configurando el modelo de evaluación e informe de impacto de género del presupuesto de Andalucía.

Esta estrategia se marcaba para el periodo legislativo 2004-2008 y establecía pautas de avance para cada uno de sus elementos clave.

3.1 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 la ampliación de la participación al resto de Consejerías, con dos vocales de diferente sexo y nivel de jefatura de servicio por cada una, composición que ha funcionado hasta la actualidad, en 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 mains-

² LÓPEZ-CLAROS, AUGUSTO. *Presentación del Informe del World Economic Forum: The Global Competitiveness Report 2006-2007 Creating an Improved Business Environment.*

streaming 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 de la Mujer que han apoyado incuestionablemente la estrategia desde el principio. Ha sido un trabajo colectivo en torno a un objetivo común y primordial.

3.2. DINÁMICA DE APLICACIÓN AL PRESUPUESTO³

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

3.2.2. 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 presupuestos (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.

3.2.3. Desagregación de datos en los indicadores. Se revisaron igualmente los indicadores de los programas

presupuestarios, incorporando nuevos y desagregando por sexo todos los referidos a personas, para facilitar la reflexión, el análisis y la programación y evaluación presupuestaria.

3.2.4 . Análisis y negociación de objetivos, actividades y financiación. La Consejería de Economía y Hacienda dicta anualmente una Orden en la que establece las normas para la elaboración del presupuesto por parte de las Consejerías, Organismos Autónomos y Empresas Públicas⁴. A partir de su publicación comienzan a formarse los grupos de trabajo para la evaluación, revisión y negociación de los planes de presupuestos. Una de las vertientes que se analiza es la referente a los programas presupuestarios y su implicación con los objetivos de igualdad de género. Es una de las fases más complejas de la planificación presupuestaria pero más incidentes en el enfoque de género del presupuesto.

3.2.5. Reformulación Objetivos, Líneas de actuación, Indicadores y Presupuesto. Es la fase final y el resultado esperable de toda la dinámica de aplicación del enfoque de género en el presupuesto, que viene a suponer la incorporación de objetivos programáticos vinculados a la igualdad de mujeres y hombres, la modificación consecuente de las líneas de actuación y de los indicadores y por último del propio presupuesto de financiación de dichas líneas. Dado que estamos en plena evaluación del presupuesto del 2006, esta última fase comienza ahora para los presupuestos de 2008 y siguientes.

³ Lozano Peña, Antonio V. *Presupuestos públicos sensibles al género. Una reflexión constructiva para el desarrollo económico*. En Seminario sobre Política Fiscal y Género. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid 2005. Disponible en: http://www.ief.es/Investigacion/Recursos/Seminarios/Genero/14abril_lozano.pdf

⁴ ORDEN de 24 de abril de 2007 por la que se dictan normas para la elaboración del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2008. Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/economiahacienda/servicios/normativa/d-consejeria/2007/orden24-04-07.pdf>

3.3. MODELO DE EVALUACIÓN E INFORME DE IMPACTO DE GÉNERO

3.3.1. Modelo Social de Igualdad. 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 el grado en que se alcanza la igualdad efectiva de mujeres y hombres en todos los 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.

3.3.2. 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 en la movilización de 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.

3.3.3. 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 pautadamente las mejoras. La estrategia cubría el periodo legislativo 2004-2008 con unos objetivos abarcables en ese periodo y en cada ejercicio presupuestario.

3.3.4. Trascendencia cómputo anual. 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 nos permitiera la trascendencia del marco temporal para la evaluación del impacto recogiendo la ruta que van siguiendo en cada una de las políticas en el presupuesto anual.

3.3.5. Adaptación Modelo 3R (Realidad, Representación y Recursos) y 3T (pasado, presente y futuro) De los múltiples modelos^{5 6 7 8} 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)' para poder trascender el computo anual presupuestario y se establecieron los parámetros a medir en cada una de las R y en cada una de las T, configurando finalmente una estructura de evaluación en tres apartados:

5 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/economiayhacienda/servicios/genero/documentacion/Bellamy.pdf>

6 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/economiayhacienda/servicios/genero/documentacion/Budlender.pdf>

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

8 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)

3.3.5.1. 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 en el mundo, las mismas variables que analiza Naciones Unidas para valorar el empoderamiento de las mujeres y por lo tanto la potencialidad de crecimiento 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 capital igualitario para todas las personas.

En definitiva se evalúa cómo estamos y cómo 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)

3.3.5.2. REPRESENTACIÓN (presente y futuro) De mujeres y hombres en la toma de decisiones. No obstante, 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. 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 propio presupuesto.

3.3.5.3. 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.

En el presupuesto de 2007, el 67%, las dos terceras partes de los programas de gasto han incorporado líneas de actuación responsables con el género y nos encontramos en estos momentos en plena evaluación de las líneas y los indicadores del 2006.

Programas e indicadores que forman parte del Informe de Género del Presupuesto.

	Programas	Indicadores
2006	70	522
2007	75	623

3.4. AMPLIA DIFUSIÓN DEL INFORME DE GÉNERO DEL PRESUPUESTO

Los informes se entregan al Parlamento por la Consejería de Economía y Hacienda junto al presupuesto de cada año, y es el documento donde se puede seguir, año a año, la ruta de la C.A. hacia la igualdad⁹. En definitiva tiene la misma difusión que el propio presupuesto, uno de los documentos públicos más difundidos y debatidos, por lo que está asegurada su divulgación pública tanto en el propio Parlamento como en los grupos parlamentarios, organismos de control, organismos de participación social, universi-

9 Estos **INFORMES**, están disponibles a la par del presupuesto en la página web de la Consejería de Economía y Hacienda: <http://www.juntadeandalucia.es/economiahacienda/servicios/genero/informe.htm>

dades, sindicatos, medios de comunicación, etc. Esto ha sido uno de los elementos estratégicos que mayor repercusión ha tenido en la concienciación social y política. La abundante información que se aporta en cada uno de los capítulos de los Informes es utilizada a lo largo de todo el ejercicio presupuestario.

3.5. LA IMPORTANCIA DE LA ESTADÍSTICA PÚBLICA

La participación del Instituto de Estadística de Andalucía también ha sido clave en esta estrategia. Su trabajo continuado en aportar estadísticas públicas desagregadas por sexo y los estudios acometidos para conocer algunas de las claves de la desigualdad de género, como son los estudios del uso del tiempo o el de redes familiares y dependencia, han posibilitado un alcance mayor y riguroso de los análisis de género. Han posibilitado centrarnos en los datos y no en las opiniones que indefectiblemente acompañan a este tema.

3.6. AUDITORÍAS DE GÉNERO

Interpretadas como una forma de revisión del cumplimiento de los objetivos ligados a la igualdad de género¹⁰, en Andalucía se ha optado por una doble vía para su realización. Por un lado se revisa y comprueba el cumplimiento de los indicadores de los programas presupuestarios responsables con la igualdad de género. En estos momentos se está revisando el cumplimiento de los programas de actuación y los indicadores del presupuesto de 2006, dado que solo se puede hacer con el ejercicio presupuestario cumplido.

Por otro se introduce un capítulo de igualdad de hombres y mujeres en las auditorías que realiza la Intervención General a través del Control Financiero

permanente en las Empresas Públicas y demás entes sometidos a este tipo de control.

3.7. DOCUMENTACIÓN Y FORMACIÓN

Igualmente importante para la dinámica establecida fue la organización de una ventana web en la Consejería de Economía y Hacienda con documentación selecta sobre el enfoque de género tanto en la economía y la hacienda públicas, como en los presupuestos. En ella pueden encontrarse más de 200 documentos de interés, de los cuales más de 130 pueden obtenerse 'en línea' y el resto en la propia biblioteca de la Consejería, que ya cuenta con un apartado de género y economía. Una parte de los documentos son traducciones de textos en otro idioma que la Dirección General de Fondos Europeos se ha encargado de poner a disposición general.

Además la Consejería de Economía y Hacienda ha organizado cursos, seminarios, talleres y conferencias para formación tanto del personal funcionario como de los propios miembros de la Comisión, y la Secretaría General Técnica ha incluido un apartado de género en los Boletines de Actualidad Normativa Económico Financiera (BANEF) semanales.

4 ■ LA IGUALDAD EN REALIDAD (2007)

Como ya se ha dicho, es el título del primer capítulo y el punto de partida de los Informes de Evaluación que se han presentado a los proyectos de 2006 y 2007. Un capítulo crítico, diría más, muy crítico y nada complaciente. La situación de discriminación de la mujer en la realidad de Andalucía y de España no admiten otra lectura.

¹⁰ SWIRSKI, Barbara (2002) ¿Qué es una auditoría de género? Disponible en: http://www.iiav.nl/epublications/2002/What_is_a_Gender_Audit.pdf

En nuestro diagnóstico la violencia de género se toma como resultado indicativo del grado de normalidad de la igualdad de género en la sociedad, como resultado de todo lo demás. Este análisis nos permite tener una foto bastante aproximada de nuestro estado de igualdad en la realidad más cercana.

Evidenciar las desigualdades de esta forma dificulta argumentar desconocimiento y hace pedagogía de género por cuanto enseña desigualdades que podrían pasar desapercibidas de otro modo.

En esencia consiste en mostrar las desigualdades, como las que se muestran en el Informe de 2007, y hacerse preguntas tales como:

- ¿cómo es posible que tengamos en Andalucía casi un millón de mujeres fuera del mercado laboral?

- ¿cómo puede ser que un 25 por ciento de los titulados menores de 65 años esté fuera de la población activa y que, de ellos, el 65 por ciento sean mujeres?

- ¿cómo se entiende que, teniendo las mujeres mejores tasas de idoneidad escolar, siendo año tras año mayoritarias en el acceso al bachillerato, graduándose en la universidad 6.000 mujeres al año más que hombres...

- Nuestras tasas de paro dupliquen insistente-mente las de los hombres?
- Que nuestras tasas de actividad sean un 20% menores?
- Que nuestras tasas de empleo sean un 30% me-nores?

- Como se explica que siendo tan exitosas en la educación superior todavía seamos:

- Un raquí-tico 17% de los órganos de dirección de las universidades
- Solo un 25% en el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía
- Sólo un 20 por ciento en el Consejo Superior de

Investigaciones Científicas

-Sólo un 15 por ciento entre los consejeros del Tribunal de Cuentas, la Cámara de Cuentas, las Cámaras de Comercio o el Consejo Económico y Social de Andalucía

-Sólo un 18 por ciento entre los directivos de los medios de comunicación

-Solo un 3,5 por ciento entre los cargos de dirección de las empresas del IBEX

-Sólo un 7 por ciento en las Reales Academias? aunque esto podría explicar las resistencias que tiene este organismo para modificar la normativa discriminatoria del lenguaje

■ ¿Cómo se explica que las mujeres tengan menores retribuciones que los hombres, en todos los sectores y para todas las categorías de análisis que empleemos?

■ ¿Cómo se justifica que encontramos diferencias simplemente escandalosas (entidades financieras, un 88% menos) o que, por término medio, las mujeres andaluzas ingresen por su trabajo 5.000 □ menos al año que los hombres?

Con este capítulo, con la información que aportamos en él, queremos trascender la dinámica de las quejas y de las opiniones, con la que acostumbramos a tratar este tema -porque somos mujeres y hombres los que lo tratamos- para llegar al núcleo de los hechos y los datos. Evidenciar la realidad sobre la que tenemos que actuar con datos rigurosos.

Porque la realidad es tozuda con la igualdad de mujeres y hombres y nos devuelve una imagen de desigualdad e inefficiencia. De desperdicio de recursos, de derroche del capital humano, de desaprovechamiento inefficiente de talentos. Porque inefficiente es que las mujeres, que han aprovechado intensamente su acceso en igualdad de oportunidades a la formación del mayor nivel y que llevan muchos años superando incluso a los hombres en esto, se encuentren fuera de los entornos en los que puedan desarrollar plenamente sus potencialidades.

No podemos permitirnos que la igualdad entre los sexos se limite al ámbito de la formación. Hay que dar el salto hacia la igualdad también en la incorporación de la mujer al mercado laboral y en el desarrollo de su carrera profesional.

Es imprescindible que seamos capaces de aplicar eficientemente el conocimiento. Y que seamos capaces de acelerar un proceso que parece eternizarse. Pero no podemos caer en el desánimo porque ya se aprecian signos de evolución hacia la sociedad igualitaria que buscamos en Andalucía:

- En comparación con el año 2005 las mujeres en activo en el mercado laboral se han incrementado cerca del 6 por ciento, las ocupadas el 7 por ciento y las mujeres inactivas han disminuido el 1,3 por ciento
- Todas éstas variaciones han sido superiores a las que se producen en el conjunto de España (4,7%, 4,8% y -1,2% respectivamente).

	Pob. activa	Pob. ocupad	Pob. Inactiv
Andalucía	5,8	7,0	-1,3
España	4,7	4,8	-1,2

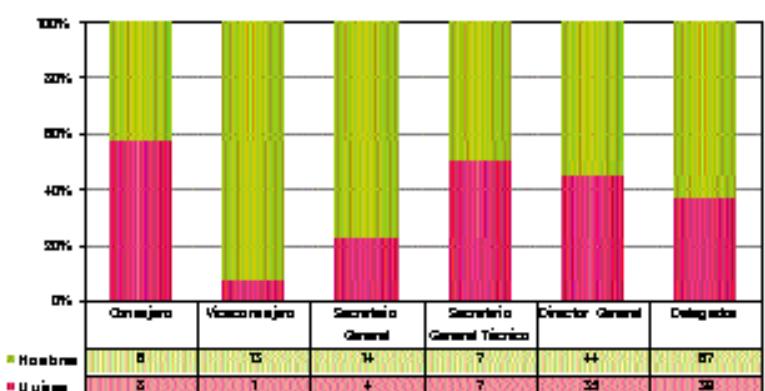
- Estos datos coyunturales se confirman también como tendencia a más largo plazo. En los últimos cinco años el empleo femenino crece a un ritmo mayor que el de los hombres, una tendencia que es más acusada en Andalucía que en España.
- Así el empleo de las mujeres andaluzas se ha incrementado entre 2001 y 2005 el 34 por ciento (33,9%), 11,2 puntos más que el crecimiento del empleo masculino.
- Mientras, en España, el crecimiento del empleo femenino se ha situado en el 26,5 por ciento, 7 puntos y medio (7,4%) por debajo del registrado en Andalucía.

- Otra señal inequívoca del avance de las mujeres andaluzas es que cada vez son más las mujeres que generan empleo en Andalucía. El crecimiento de las empleadoras andaluzas en los últimos cinco años ha duplicado al registrado en España (32% frente al 15,4% respectivamente) hasta alcanzar casi 38.000 empleadoras en 2005.

5 ■ REPRESENTACIÓN INTERNA (2007)

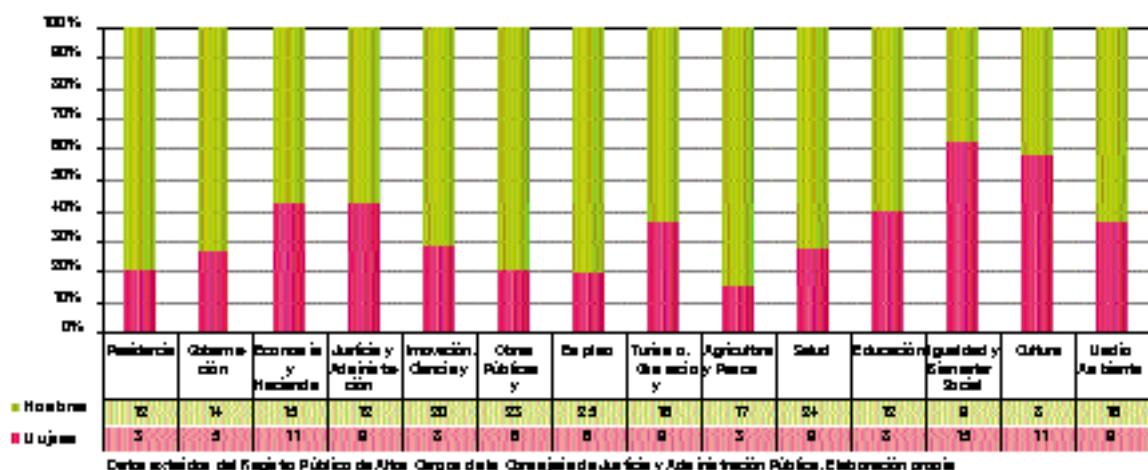
En el Informe de 2007 se explora la distribución por sexos de los altos cargos de la Junta de Andalucía, donde puede apreciarse que hay representación equilibrada (40-60%) en los cargos de Consejero/a, Secretario/a General Técnico/a, y Director/a General, aunque persisten graves diferencias entre los cargos de Viceconsejero/a y Secretario/a General, aunque recientemente se ha incorporado otra mujer como Viceconsejera.

Altos cargos de la Junta de Andalucía según cargo por sexo. Año 2006 (datos a 29 de junio)



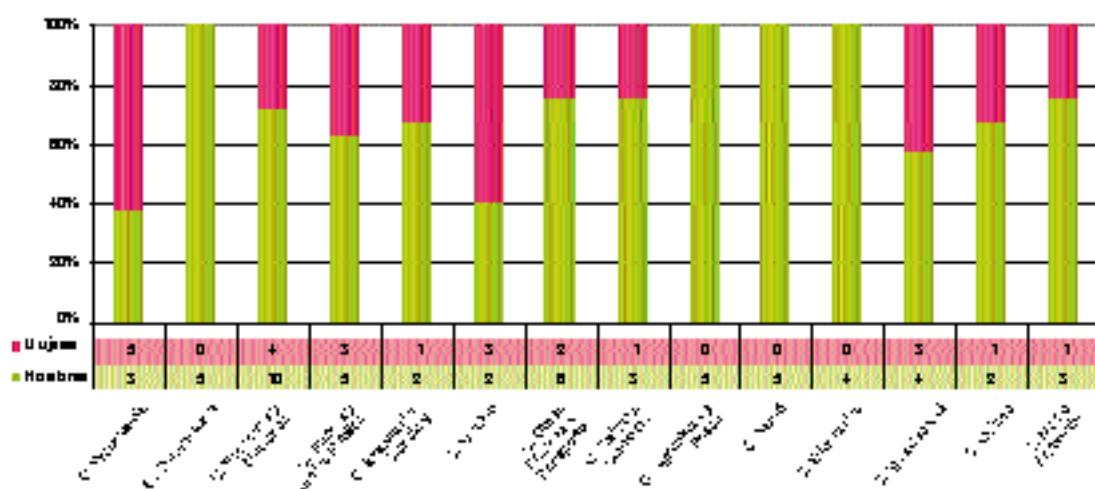
Si miramos los Altos Cargos por consejerías, donde están incluidos también los Altos Cargos de OO.AA, Empresas Públicas, etc. vemos que tan solo tres consejerías tienen una representación equilibrada de sexos: Economía y Hacienda, Justicia y Administración Pública y Cultura. La que menor representación tiene de mujeres es Agricultura y Pesca, con un 15%, seguida de Empleo, Obras Públicas y Presidencia, con un 20%. Por otro lado, en la Consejería de Igualdad son mujeres más del 60% de los altos cargos.

Altos Cargos de la Junta de Andalucía (Consejerías y OO.AA) 2006. (Datos a 18 de octubre)



También es destacable que cuatro Consejerías no dispongan ni de una mujer entre los funcionarios de nivel 30, el máximo. Son las de Gobernación, Agricultura y Pesca, Salud y Educación.

Personal funcionario de nivel 30 por Consejerías según sexo (Datos a 1 de julio de 2006)



6 ■ RECURSOS (2007)

En el Informe se apuntaban las preguntas que cada cual podía formularse en función de las diferencias estimadas o presupuestadas en los indicadores de los programas que se hacían responsables con la óptica de género. Así pudimos comprobar, entre otras cosas, distribuciones por sexo tales como:

- El 93% de los menores que han cometido infracciones son hombres.
- El 98% de los menores infractores en centros de internamiento son hombres.
- El 70% de los empleos creados o mantenidos en el programa de emprendedores son de hombres.
- El 75% de las acciones de adecuación básica de viviendas son para titulares hombres.
- El 73% de las viviendas libres de alquiler son para hombres.
- El 86% de las Direcciones de Obra de actividades en el espacio público son de hombres.
- El 83% de las cuidadoras domiciliarias atendidas son mujeres.
- El 62% de las consultas ambulatorias de salud mental infanto-juvenil son de hombres.
- El 67% del alumnado de programas de garantía social son hombres.
- El 75% del alumnado de Educación de adultos son mujeres.
- El 82% de los pacientes en programas de prevención de las drogodependencias son hombres.
- El 84% de los pacientes en programas sustitutivos con metadona son hombres.
- El 75% de las personas mayores participantes en actividades formativas en la universidad son mujeres.
- El 70% de las plazas concertadas para discapacitados son para hombres.
- El 88% de los servicios de gestión y mantenimiento de sistemas del programa de apoyo a las industrias culturales son de hombres.
- El 96% del personal del Plan INFOCA son hombres.
- El 99% de los cazadores son hombres.
- El 98% de los guardas de coto son hombres.
- El 84% de las pensiones asistenciales a ancianos enfermos son para mujeres.

A partir de estos y otros hallazgos cada una de las Consejerías incorpora medidas en sus programas presupuestarios que por un lado investiguen a qué son debidas las diferencias encontradas y qué pueden hacer para disminuirlas o acabar con ellas, dando lugar a correcciones en sus planes de acción, entre los que cabe destacar:

PROGRAMA 61B POLÍTICA ECONÓMICA (VI Acuerdo de Concertación Social)

Incorpora la transversalidad de género en todas las líneas de actuación y acuerdos de desarrollo que se pacten. Incluye medidas de acción positiva para equilibrar los sexos en los sectores donde se encuentren diferencias significativas. Incide en la formación para el trabajo en colectivos en riesgo de exclusión.

PROGRAMA 31P SERVICIO DE APOYO A LAS FAMILIAS ANDALUZAS (Plan de Apoyo a las Familias Andaluzas)

Dirigido a la conciliación de las responsabilidades familiares y laborales y a la cobertura de situaciones de desamparo social. Está aprobado como Servicio Presupuestario, que sirve a los programas en esta línea emprendidas por las diferentes Consejerías: Se

nutren de este servicio, entre otras, las Consejerías de Igualdad y Bienestar Social, Educación, Salud, Obras Públicas. Incluye medidas tales como las guarderías públicas, aula matinal, comedores escolares, salud bucodental, asistencia sanitaria domiciliaria especializada, enfermería de enlace, fisioterapia, adquisición de aparataje y mobiliario ortoprotésico, obras de adaptación de viviendas para personas en situación de dependencia, etc.

PROGRAMA 42 EDUCACIÓN (Plan de Igualdad en Educación)

Abarca varios programas presupuestarios de Educación además del Servicio de Apoyo a las Familias y contempla medidas destinadas a los centros educativos (Planes de Coeducación), al profesorado (Formación y adiestramiento en coeducación e igualdad de género) y al alumnado, mediante la oferta de subvenciones y ayudas para la realización de actividades de formación y sensibilización.

PROGRAMA 41 SALUD (Plan de Calidad y Género en Salud)

Centrado en la política de Calidad y Modernización del Sistema Sanitario Público Andaluz incluye la incorporación de la perspectiva de género en todos los programas de Salud Pública, en la Formación Continua del personal sanitario y en la composición de los cargos directivos y personal de las empresas públicas y servicios concertados, así como en la investigación sanitaria.

PROGRAMA 32 EMPLEO (Planes específicos de Empleo)

Todos los programas presupuestarios que gestiona la Consejería de Empleo tienen entre sus prioridades mejorar el acceso de las mujeres al mercado laboral así como incentivar la mejora cualitativa del empleo (disminuir la temporalidad y precariedad laboral) y mejorar la formación para el empleo entre los grupos de personas con mayores dificultades o en riesgo de exclusión, grupos formados mayoritariamente por mujeres. Una descripción más detallada de todas las me-

didas de esta Consejería pueden visualizarse mejor en la memoria económica 2007 de dicha Consejería, más que en lo recogido en el propio Informe de Evaluación de Impacto de Género de Presupuesto

PROGRAMA 14B ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA (violencia de género)

El programa presupuestario ‘Administración de Justicia’ contempla dentro de las medidas activas de igualdad de género la creación de Juzgados de Violencia de Género, medidas de formación y sensibilización de jueces y magistrados mediante un Convenio con el Consejo General del Poder Judicial, la formación de una Comisión de Colaboración con el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, la incorporación de equipos psicosociales de apoyo a los juzgados de violencia de género así como la oferta de subvenciones a los Colegios de Abogados para desarrollar medidas formativas al personal jurídico y policial en temas de violencia de género.

IGUALDAD Y BIENESTAR SOCIAL

De esta Consejería dependen, además de los organismos públicos Instituto Andaluz de la Juventud e Instituto Andaluz de la Mujer, los principales programas asistenciales en los que se aborda la perspectiva de género. Enumerarlos sería difícil porque en todos ellos se busca la máxima eficacia en la eliminación de discriminación por razón de género incluyendo medidas de acción positiva específicas.

7 ■ PERO EL CAMINO POR RECORRER ES TODAVÍA LARGO

En Suecia donde tienen unas tasas de actividad y empleo bastante más igualitarias que las nuestras. Y donde no se concibe que haya mujeres dedicadas en exclusiva a las labores del hogar, uno de los principales problemas que enfrentamos en esta Comunidad Autónoma y en todo el arco mediterráneo¹¹, el lema de

11 MORENO, L. *Supermujeres y bienestar en las sociedades mediterráneas*. Claves de la Razón Práctica, 111, 2001 pp 49-53

Iniciativa Feminista, partido sueco que se presentaba a las elecciones en 2006, planteaba un modelo de igualdad con tres ‘cuotas’:

- 100% de salario**
- 50% de tareas domésticas**
- 0% de violencia de género**

Parámetros acertadísimos para definir el futuro que queremos. Pero choca que ellas, que han avanzado más que nosotras, en pleno siglo XXI todavía tengan que luchar por lo mismo. Y que coinciden con nuestros objetivos. Indica que no podemos bajar la guardia.

Tenemos que transformar este panorama actual y eso solo lo podemos hacer si estamos ahí, donde se decide. Ya estamos en el ámbito de lo público. Tanto en España como en Andalucía tenemos gobiernos partitarios y una voluntad inequívoca de caminar en ese sentido. Nuestro Estatuto es diáfano en eso. Pero también sabemos que eso no es suficiente, y el ejemplo de las suecas nos da pruebas de ello. Tenemos que actuar también en lo privado, tenemos que lograr que todo el mundo entienda que la igualdad de género es un beneficio para todos y no una carga para la sociedad o para las empresas.

Como señalaba recientemente la Vicepresidenta del Gobierno María Teresa Fernández de la Vega, el problema radica en que «para las empresas, el hecho de que un hombre tenga familia es sinónimo de estabilidad, y en el caso de las mujeres, supone una carga».

Por eso el nuevo Estatuto además de apuntalar fehacientemente la igualdad en el ámbito de lo público, exige un papel activo a las empresas. No solo en la vigilancia de la igualdad en los salarios, indicador básico de la igualdad económica, sino también en la necesaria conciliación que debe regir entre la vida privada, familiar y laboral, evitando cualquier

discriminación por razón de sexo y maternidad, compartiendo al 50% las tareas domésticas y respetando la igualdad sin recurrir a la violencia.

Pero para transformar una realidad como la actual, frágil durante siglos, las primeras que tenemos que creérnoslo somos nosotras mismas. Tenemos que emplearnos a fondo en convencer y exigir a los hombres que compartan la carga del mantenimiento familiar. Tenemos que exigir corresponsabilidad. Pero también tenemos que contenernos y no asumirlo como un rol predestinado. Tomar conciencia de que lo doméstico también es un ámbito de poder que hay que ceder¹². Tenemos que empoderar a los hombres en el hogar.

Debemos dejar claro socialmente –y a los empresarios en particular– que tanto los hombres como las mujeres tenemos iguales responsabilidades familiares, iguales. Que la conciliación no es una cosa de mujeres.

Tenemos que evitar largas ausencias del ámbito laboral, porque eso nos desconecta del desarrollo y nos empobrece, a nosotras y a nuestro entorno familiar. Y el sector público debe proporcionar los medios suficientes para que podamos hacerlo.

Porque todavía, en pleno siglo XXI, alrededor del 25% de mujeres en edad de acceder a un trabajo asalariado eligen voluntariamente dedicarse a las labores domésticas, más de la mitad de ellas con educación superior¹³.

Tenemos que diseñar un nuevo contrato social con perspectiva de género, es decir que contemple adecuadamente una distribución igualitaria de responsabilidades sociales y familiares y unas relaciones entre los sexos desde posiciones de igual a igual.

Un contrato en línea con las recomendaciones europeas¹⁴, en el que las mujeres trabajen en igual medida

12 **TOBÍO SOLER, Constanza.** *Madres que trabajan: Dilemas y estrategias*. Madrid, Ediciones Cátedra, 2005

13 **OBESO OBALDE, C.** *Mujer y Trabajo*. Artículo extractado del VI Informe Randstad.

14 **COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS.** *Informe de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la igualdad entre mujeres y hombres*, 2005. [en línea] 20 p.

que los hombres y aspiren a las mismas oportunidades laborales y en el que los hombres puedan compartir las mismas tareas domésticas y responsabilidades de cuidado de otras personas.

Un reciente Informe de la OCDE¹⁵ sobre las tendencias y los determinantes de la fertilidad, sostiene que la decisión sobre la maternidad, elemento que a su vez incide sobremanera en la potencialidad del desarrollo económico, y limita el acceso de las mujeres al trabajo, pasa por asegurar los servicios de conciliación laboral y familiar y por disminuir los costes directos e indirectos, en términos de desarrollo personal – sobre todo de las mujeres -, que conllevan los hijos.

Este estudio indica también que no sirven las políticas 'natalistas' basadas en la actual distribución de roles en el mercado laboral. No sirve que manden a las mujeres a casa para que tengan hijos, porque así las mujeres tampoco tienen hijos. Tampoco sirve que ensalcen y valoren nuestro trabajo en el hogar, porque simplemente no nos vamos a dedicar a él como hicieron nuestras madres.

Lo que sirve de verdad es un sistema de guarderías potente, sirve que haya comedores escolares y laborales, que las jornadas no sean interminables y que se aprovechen las nuevas tecnologías para facilitar el trabajo y su conciliación con las responsabilidades familiares y la vida privada.

Sirve un sistema de protección de las personas dependientes, cuya atención recae mayoritariamente sobre las mujeres. Una situación injusta, a la que se da respuesta con la Ley de promoción de la Autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. Una Ley que, además de su vertiente social y de ampliación de derechos de ciudadanía, va a contribuir al dinamismo económico ya que se va a configurar como nuevo sector de actividad.

Esta ley insisto, va a favorecer muy especialmente a las mujeres que son las que atienden esa necesidad a costa de su tiempo y de sus posibilidades de realización personal y laboral.

Otro importante avance en igualdad lo dará la aplicación de la Ley Orgánica de Igualdad efectiva de mujeres y hombres, con medidas para favorecer el acceso de la mujer al empleo, facilitar su carrera profesional y la conciliación de la vida laboral y familiar de hombres y mujeres.

Las fórmulas están suficientemente contrastadas, ahora hay que emplear recursos en hacerlas efectivas. Desde la Consejería de Economía y Hacienda estamos incentivando esta línea y dando ejemplo. En breve inaugurarímos una guardería –centro socioformativo completo- en el mismo edificio emblemático de la Junta que es Torretriana.

Una guardería que facilitará la conciliación del personal, más de 2.500 personas, de las tres Consejerías con sede en el edificio. Una guardería que pretende ser ejemplar y marcar un camino para todos los centros laborales públicos.

El que una Consejería como la de Economía y Hacienda, transversal en toda su actuación para el conjunto de la administración pública, introduzca la sensibilidad de género en toda su actuación, además de los presupuestos, tiene unos efectos multiplicadores sobre el conjunto de la actividad autonómica.

Multiplicador es incorporar el enfoque de género en el VI Acuerdo de Concertación Social de Andalucía, suscrito por los agentes sociales y económicos más representativos de Andalucía. Una de cuyas líneas de trabajo emprendidas ha sido la incorporación al mismo de los objetivos de igualdad de oportunidades de hombres y mujeres como eje transversal en todas

15 D'ADDIO, A.C., MIRA D'ERCOLE, M. *Trends and determinants of fertility rates in OECD countries: The role of policies*. OECD 2005(6)