

Hacia un presupuesto orientado a resultados en Andalucía: la perspectiva de género como objetivo y oportunidad

ANTONIO V. LOZANO PEÑA
*Director General de Presupuestos de la Consejería
de Economía y Hacienda
Junta de Andalucía*

BUENAVENTURA AGUILERA DÍAZ
*Jefe de Servicio de Seguimiento y Evaluación
de Políticas Presupuestarias
Consejería de Economía y Hacienda
Junta de Andalucía*

FELICIDAD GARCÍA DE BUSTOS
Fundación Andaluza de Servicios Sociales

*Recibido: Noviembre 2007
Aceptado: Diciembre 2007*

Resumen

El presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía es pionero en la inserción de la perspectiva de género. Este enfoque se encuentra en línea con la filosofía de un presupuesto orientado a resultados y se considera simultáneamente como un objetivo y una oportunidad. En este artículo se describe su alcance e implantación, así como otras actuaciones que la Comunidad Autónoma lleva a cabo en su proceso de modernización presupuestaria.

Palabras clave: Enfoque de género (Gender Mainstreaming). Presupuesto público (Public Budget). Estabilidad Presupuestaria (Fiscal Stability).

Clasificación JEL: H61; H72; H77.

Abstract

Andalusia is pioneer in incorporating gender mainstreaming in public budgeting. This approach is related to an output-oriented budget and is considered as a target as well as an opportunity. In this article we describe its scope and introduction method, and also other measures which are being carried out by the Autonomous Community in its modernization process of the public budget.

I. Introducción

El Presupuesto público es el instrumento clave para expresar la orientación en materia de política económica y social del gobierno elegido por los ciudadanos; es, en consecuencia,

el reflejo de las prioridades colectivas. Su relevancia es comparable a su complejidad, en especial, en lo que se refiere a su proceso de elaboración. El Presupuesto es el resultado de la interacción de un gran número de agentes, que debe desarrollarse en el marco del respeto a una normativa rigurosa, entre la que destacan las reglas relativas a los tiempos del procedimiento. Pensemos que, incluso, la propia Constitución llega a exigir al Gobierno que presente cada año al Congreso los Presupuestos Generales del Estado, al menos, con tres meses de antelación a la expiración de los del año anterior. El Estatuto de Autonomía de Andalucía establece que ese plazo sea como mínimo de dos meses.

La importancia capital de las decisiones que se plasman en el Presupuesto obligan a los responsables de su elaboración a llevar a cabo un ejercicio exhaustivo de análisis, valoración y planificación de los recursos disponibles y de los fines alternativos, teniendo en cuenta que:

- Ha de respetar una normativa precisa sobre procedimiento y calendario en su elaboración y ejecución.
- Es necesario aunar la información y los intereses de numerosos participantes.
- Debe ser posible llevar a cabo un control adecuado del empleo de los recursos públicos por parte de diversas instituciones y del conjunto de la sociedad.

Paralelamente a la evolución de las motivaciones que han justificado la presencia (o la ausencia) del sector público en la economía, el Presupuesto público, como la herramienta más poderosa al servicio de éste, también ha ido registrando modificaciones relativas tanto a su composición como a su elaboración.

El modelo o técnica presupuestaria tradicional está inspirada por una interpretación del control enfocada a garantizar el cumplimiento de la legalidad, en especial, en cuanto a la estructura contable y el principio de anualidad. Se trata de una técnica sencilla y que facilita la discusión parlamentaria al identificar la relación de gasto público con las distintas unidades administrativas a quienes se les asigna. Sin embargo, en el Presupuesto Tradicional se prima el conocimiento de los organismos destinatarios del gasto sobre los fines que se persiguen (Gómez Castañeda).

La consecuencia es que el análisis presupuestario deviene necesariamente restringido y, en cierto modo, centrado en el corto plazo. Digamos que, una vez finalizada la vigencia anual del presupuesto, se ha cumplido la legalidad, el dinero se ha empleado en el importe y el destino autorizados por el Parlamento, pero ¿significa eso que se han alcanzado los objetivos previstos? ¿Puede la ciudadanía valorar el grado de eficacia y de eficiencia de la utilización de los recursos públicos que ha tenido lugar? ¿Es el planteamiento financiero subyacente en el presupuesto sostenible en el tiempo?

Surgen, en respuesta a las limitaciones del Presupuesto Tradicional, varias técnicas alternativas entre las que las más conocidas se encuentran el Presupuesto por Programas (PPBS) y el Presupuesto en Base Cero, nacidas ambas en los Estados Unidos. En el primer caso, se trata de asignar un programa de gasto a un objetivo determinado. La asignación debe ser el resultado de un proceso de análisis comparado entre distintos programas, de modo que el finalmente seleccionado sea el que permite alcanzar el objetivo en mejores condiciones de eficiencia y eficacia. Pese a la racionalidad del planteamiento y a las indudables ventajas que este modelo supone respecto al Tradicional (entre otras, reflexión de los órganos

gestores acerca de los fines de sus actuaciones presupuestarias, superación de la perspectiva anual, valoración del método más efectivo para alcanzar un objetivo) su aplicación práctica ha dado escasos frutos, debido tanto a limitaciones conceptuales, como a falta de apoyo político y liderazgo o a la carencia de estrategias de implantación (Zapico Goñi, 2000).

Más modestos aún han sido los resultados del Presupuesto en Base Cero, técnica bajo la que el gestor debe justificar anualmente toda su petición presupuestaria y elaborar un documento en el que cada uno de los «paquetes» que integran esta petición sean clasificados en función de su prioridad.

Pese a las aportaciones a la presupuestación de estas y otras técnicas que se han puesto marcha en diferentes países, lo cierto es que en la realidad de las administraciones públicas españolas las negociaciones anuales continúan centradas en el reparto de las cantidades adicionales, condicionadas por las dotaciones de ejercicios anteriores («gastos comprometidos») y en un contexto de «*confrontación a nivel político en busca de la imposición de valores y preferencias propias*» (Gómez Castañeda).

No obstante, existe un consenso generalizado acerca de la necesidad de desplazar el centro de gravedad de la técnica presupuestaria desde el control de los recursos hacia la medida o valoración de los resultados; desde la responsabilidad de lo gastado hacia la responsabilidad de qué y cómo ha sido conseguido. Podemos definir el presupuesto orientado a resultados, siguiendo a Shick (2001) como «*el concepto en el cual cada incremento del gasto se vincula expresamente a un incremento de la producción o del desempeño*».

La clave es entonces ¿cómo debe llevarse a cabo el cambio? Algunos opinan que solo las reformas radicales pueden obtener éxito, mientras que aquéllas en las que conviven los elementos tradicionales junto con los nuevos están destinadas al fracaso. Sin embargo, también puede argumentarse que algunas técnicas presupuestarias que en su momento fueron consideradas como innovadoras o, incluso revolucionarias, han tenido resultados que pueden calificarse, como máximo, de discretos.

En este artículo mostraremos las medidas que se están implantando en la Comunidad Autónoma de Andalucía destinadas a avanzar en un enfoque presupuestario de resultados. No puede hablarse de una reforma radical de la técnica presupuestaria, sino de un avance en diversos frentes o vectores bajo el principio de que pequeños cambios pueden producir grandes resultados.

Comenzaremos por revisar brevemente las principales características de la normativa que afecta al Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, deteniéndonos en aquellos aspectos que, desde nuestro punto de vista, constituyen aspectos determinantes en el diseño e implantación de mejoras en las técnicas de presupuestación. A continuación se exponen las líneas de avance emprendidas por la administración andaluza, para terminar con unas reflexiones acerca del proceso y de los resultados esperados.

II. El Presupuesto autonómico, un instrumento para la asignación de recursos

Remitiéndonos a la teoría tradicional que justifica la intervención del sector público en la economía, sustentada en la existencia de los denominados «fallos de mercado», el presupuesto sería un instrumento al servicio de los poderes públicos para corregir la ineficiente asignación de recursos a la que, en determinados ámbitos, da lugar el funcionamiento libre del mercado. El sector público se convierte, así, en proveedor directo de bienes o suministrador de servicios de forma que el comportamiento final de los agentes se encuentre próximo a la eficiencia. Simultáneamente, las autoridades deben extender sus actuaciones económicas al ámbito de la distribución de la renta, en la medida en que el mercado por sí mismo no es capaz de alcanzar los niveles socialmente deseables y dada la existencia de ciclos económicos más o menos acusados, se justificaría también la intervención pública como factor estabilizador de la economía. Estas funciones corresponderían, asimismo, al Presupuesto público.

De acuerdo con las tesis del federalismo fiscal, los gobiernos subcentrales, es decir, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, deberían «especializarse», precisamente, en la primera de estas funciones, por lo que el presupuesto de estas entidades es, más que ningún otro, un instrumento de asignación de los recursos. El proceso de asignación implica para los responsables públicos llevar a cabo un ejercicio de previsión y planificación de los recursos disponibles y de su distribución a los distintos fines posibles.

Vistos cuáles deben ser los resultados, podríamos definir una secuencia lógica en la elaboración de las cuentas públicas con una serie ordenada de etapas:

1. Establecimiento de directrices y orientaciones de política económica a seguir en las propuestas de ingresos y gastos del próximo ejercicio (decisión política).
2. Estimación del escenario de ingresos (departamentos de hacienda).
3. Propuestas de gastos de los diferentes órganos gestores.
4. Contraste de las propuestas de gastos y los ingresos previstos (departamentos de hacienda).
5. Determinación de prioridades y ajustes de las propuestas (negociación).
6. Determinación de las cifras definitivas del proyecto de ley.
7. Entrega del proyecto de ley en el Parlamento
8. Discusión parlamentaria y aprobación (incorporación de enmiendas).

El desarrollo de este esquema en la práctica debe ajustarse a un calendario que, como se ha visto, viene definido por la normativa. En el caso de Andalucía, esta dinámica temporal está determinada por la Ley General 5/1983, de 19 de julio, de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma que establece en sus artículos 34 y 35 las reglas a las que debe atenerse el procedimiento de elaboración del Presupuesto:

1. Antes del 1 de julio de cada año, las Consejerías y los órganos e instituciones con dotación diferenciada deben remitir a la Consejería de Economía y Hacienda los estados de gastos adaptados a las directrices establecidas a propuesta de ésta mis-

ma Consejería y los anteproyectos de estado de ingresos y gastos, así como recursos y dotaciones de organismos, instituciones y empresas.

2. La Consejería de Hacienda elaborará el estado de ingresos del Presupuesto conforme a las técnicas de evaluación y al sistema de tributos del ejercicio.
3. Se elaborará el anteproyecto de Presupuesto en función de las estimaciones de ingresos y la actividad económica prevista durante el siguiente año que será sometido a acuerdo del Gobierno y, ya como proyecto de ley, enviado al Parlamento, como mínimo, con dos meses de antelación a la expiración del Presupuesto corriente.

La asignación de recursos que se lleva a cabo en un presupuesto es la conclusión de un proceso negociador muy complejo, obligado a producir resultados en un tiempo escaso y con información incompleta y asimétrica. Además, la negociación tiene lugar entre un grupo de participantes que representan a distintos grupos de interés, con diferentes valores en el que lo que se percibe como importante es maximizar los créditos presupuestarios de cada uno de ellos, en un contexto de recursos escasos (Zapico Goñi, 1996). La conjunción de estos factores da lugar a que, en la práctica, en la negociación anual se imponga casi de forma inexorable el incrementalismo como fórmula de sortear esta elevada complejidad. Como consecuencia, se reduce la relevancia del proceso de asignación y gestión en detrimento de otras fases con menor contenido de análisis y una mayor carga formal y de adaptación a la legalidad económico-financiera.

Cada nuevo año, el punto de partida en la negociación es el presupuesto anterior, del que resulta muy complicado desviarse. Pensemos en el destino del gasto autonómico, ¿es plausible plantear un escenario de recorte del presupuesto sanitario o educativo? Esta técnica incrementalista acaba por perjudicar la calidad del análisis que debería sustentar la asignación de recursos y centra el enfoque temporal del presupuesto en el corto plazo.

Sin embargo, estas dificultades deberían animar a proponer mejoras en el proceso, teniendo siempre presente que gran parte de las posibilidades de éxito de una reforma presupuestaria residen, no tanto en la racionalidad económica de su planteamiento, como en el grado de participación y compromiso de los agentes que toman parte.

Adicionalmente, el presupuesto autonómico presenta otras características que condicionan de cierta forma el proceso y sus posibles reformas. Una de ellas, es que se trata de un presupuesto derivado.

III. El Presupuesto autonómico: un Presupuesto derivado

Las Comunidades Autónomas cuentan con un elevado grado de autonomía asociado al rápido e intenso proceso de descentralización surgido de la Constitución. La autonomía financiera también puede ser contemplada desde la vertiente de los ingresos, esto es, la posibilidad de las haciendas autonómicas para decidir la composición y evolución de sus recursos. En este caso, el avance ha sido mucho más modesto y se ha centrado en la sustitución de transferencias por recursos tributarios y, sólo más recientemente, por una concesión de capacidad normativa limitada sobre algunos tributos.

El desarrollo de ambas vertientes de la autonomía no ha sido paralelo; ello define un complicado escenario financiero para las Comunidades Autónomas. Por una parte, se enfrentan al reto de asumir la prestación de servicios públicos fundamentales (educación, sanidad y servicios sociales), cuya traducción en términos de gestión supone que más de la mitad del presupuesto anual se encuentra condicionado por unos gastos con incrementos, que en buena parte, son superiores al PIB, al tratarse de bienes con elasticidad-renta superior a la unidad o, en todo caso, absolutamente rígidos a la baja.

Mientras tanto, la capacidad de gestionar las fuentes de ingresos es muy limitada, con una autonomía plena que sólo afectaría en la Comunidad Autónoma de Andalucía a un escaso 2% de los ingresos no financieros¹. El margen de flexibilidad es muy reducido y problemática, por tanto, la respuesta a un potencial comportamiento expansivo del gasto.

El actual modelo de financiación autonómica, aprobado por unanimidad en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera y plasmado en la Ley 21/2001 de 27 de diciembre, ha aportado diversas ventajas a las Comunidades Autónomas. Por una parte, ha unificado las fuentes de ingresos eliminando la particularidad y condicionalidad de la financiación de las competencias sanitarias y de servicios sociales permitiendo considerar el conjunto de los recursos que percibe cada Comunidad Autónoma. Por otra, las transferencias han cedido espacio a los recursos tributarios —vinculados, en última instancia, a la dinámica de las distintas economías regionales— y se ha ampliado notablemente la base fiscal sobre la que éstos se obtienen abriendo a la participación de las Comunidades Autónomas la recaudación de figuras como el IVA o los impuestos especiales. Paralelamente, se ha incrementado la capacidad normativa sobre los tradicionalmente denominados tributos cedidos (sucesiones y donaciones, patrimonio, transmisiones patrimoniales y tasa sobre el juego) y algunos de los nuevos.

Este avance en términos de autonomía financiera debe ser matizado en la medida en la que la gestión autonómica de los ingresos tributarios no alcanza al conjunto de éstos. Una buena parte (hasta el 62,8% del total²) de los recursos tributarios de las Comunidades de Régimen Común son gestionados por el Estado. Este hecho implica que es el Estado el responsable de comunicar a las Comunidades Autónomas las cantidades que les corresponden por cada tributo, pasando éstas a ser «dependientes» de la información que les suministra la Hacienda Central sobre la estimación de recaudación que se obtendrá en sus respectivos territorios.

En estos casos, el procedimiento establecido consiste en aplicar unas fórmulas de cálculo de las entregas a cuenta que durante el ejercicio siguiente recibirán las haciendas autonómicas, basadas en las previsiones que realiza la Administración Central sobre la recaudación de las distintas figuras impositivas. Estas estimaciones se envían con carácter provisional a las Comunidades Autónomas durante el mes de julio y no sólo se refieren a los tributos gestionados por el Estado, también se sigue este procedimiento para el cálculo del Fondo de Suficiencia, la transferencia incondicional que nivela los ingresos autonómicos.

Con posterioridad, en la presentación de los Presupuestos Generales del Estado durante el mes de septiembre, se conocen las estimaciones definitivas. Es en este momento en el que se conoce el importe de las transferencias de financiación de las Corporaciones Locales (que son canalizadas a través del Presupuesto autonómico en varias Comunidades) y cuando se dispone de una primera aproximación a las transferencias finalistas que prevé la Administra-

ción Central, algunas de las cuales están directamente asignadas por Comunidades receptoras y otras (la mayor parte) se presentan de forma global hasta su posterior asignación en la correspondiente Conferencia Sectorial.

De este modo, el calendario de disponibilidad de información sobre los ingresos autonómicos previstos seguiría un esquema parecido al de la Tabla 1:

Tabla 1
Calendario de disponibilidad de las estimaciones de ingresos de la Junta de Andalucía 2007

	% Sobre Ingresos Totales (*)	Fecha de Disponibilidad de Estimaciones
RECURSOS TRIBUTARIOS	48,8%	
Gestión Propia (Tributos Cedidos y Propios)	15,1%	Autónoma
Gestión Estado (Tributos Cedidos Total o Parcialmente)	33,6%	Septiembre (Prov. Julio)
TRANSFERENCIAS	45,7%	
Fondo de Suficiencia	37,0%	Septiembre (Prov. Julio)
FCI	1,8%	Septiembre
Fondos Europeos	3,4%	Autónoma
Otras Transferencias finalistas	3,6%	En el caso del Estado, parte en Octubre, parte durante el ejercicio siguiente.
OTROS INGRESOS NO FINANCIEROS	2,4%	Autónoma
INGRESOS FINANCIEROS	3,1%	Autónoma

(*) Excluidos los otros fondos canalizados por la Junta: PIE local y FEOGA-Garantía.

Fuente: Elaboración propia.

Ello significaría que las primeras estimaciones acerca del 70,6% de los ingresos de la Comunidad Autónoma de Andalucía estarían disponibles, con el fin de elaborar el pertinente escenario de ingresos del Presupuesto del año siguiente, a finales del mes de julio del ejercicio corriente.

No obstante, no es ésta la única regulación que afecta al procedimiento presupuestario autonómico. Recordemos que la gestión presupuestaria de las Administraciones Públicas españolas está condicionada por las disposiciones de las Leyes de Estabilidad Presupuestaria, donde se establece que en el primer semestre de cada año, el Gobierno fija el objetivo de estabilidad presupuestaria para el conjunto de las Comunidades Autónomas y, tras un proceso de negociación bilateral que ha de desarrollarse en el plazo de un mes, se determina también el objetivo individual de cada Comunidad Autónoma. Viene siendo habitual que las Comunidades Autónomas asuman un objetivo de saldo presupuestario para el ejercicio siguiente aproximadamente en el mes de junio.

Al objetivo de estabilidad anual hay que añadir la posibilidad de recurrir al llamado «déficit para inversiones» que contempla el artículo 3 de la ley de estabilidad. Para ello, las Comunidades Autónomas pueden solicitar al Ministerio de Economía y Hacienda la aprobación de un programa de inversiones para ser financiado parcialmente con déficit, indepen-

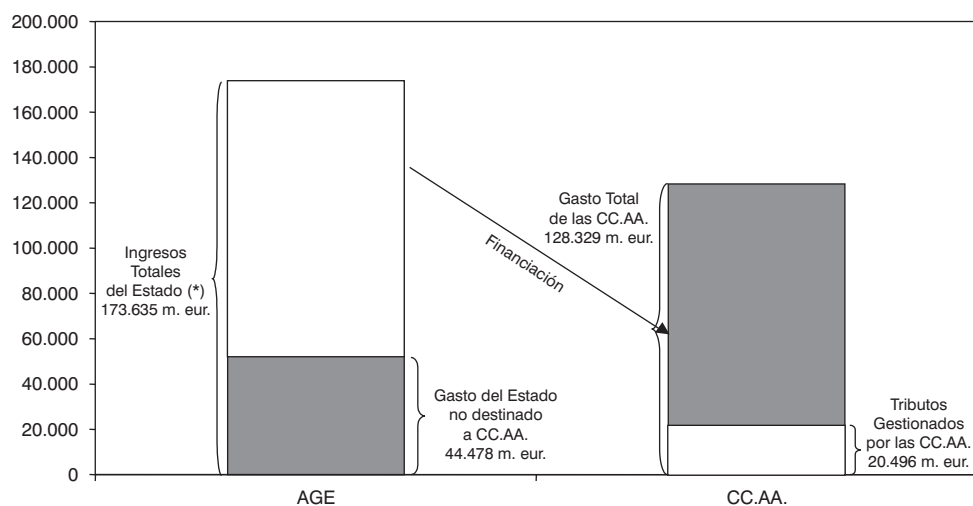
dientemente del objetivo de estabilidad fijado, antes del 15 de mayo del ejercicio anterior al que se va a aplicar el déficit, lo que implica que, en condiciones normales, esto tenga lugar antes de que la Comunidad conozca su propio objetivo de estabilidad y, por supuesto, antes de la comunicación provisional de sus ingresos por parte del Estado.

Si analizamos la aplicación en la práctica de la secuencia lógica de la elaboración del presupuesto a la luz del calendario derivado de la normativa aplicable a las haciendas autonómicas encontraremos varias inconsistencias. En primer lugar, ¿es pertinente fijar a las Comunidades Autónomas un objetivo de déficit o superávit antes de que se disponga de estimaciones de ingresos para más del 60% del presupuesto? ¿no sería razonable que las Comunidades contasen con cifras aproximadas de los ingresos previstos procedentes del Estado con antelación suficiente para llevar a cabo un proceso racional de discusión y debate de las propuestas de gasto de sus órganos gestores?

IV. El elevado grado del compromiso del gasto autonómico

La diferente velocidad del proceso descentralizador en sus vertientes de ingresos y gastos ha dado lugar a la existencia de un fuerte desequilibrio que tiene consecuencias sobre la presupuestación en el ámbito autonómico. El Estado (sin incluir a la Seguridad Social) sigue siendo el que recauda y cada vez más son las Comunidades Autónomas las que asumen gastos, en particular, vinculados al desarrollo del Estado del Bienestar con una clara rigidez a la baja.

Gráfico 1. Ingresos y Gastos del Estado y las CC.AA. en 2005



(*) Incluyen la recaudación de las participaciones de CC.AA. y CC.LL. en los tributos estatales (IRPF, IVA, etc...)

Fuente: Elaboración Propia.

Hemos visto que desde el punto de vista de los ingresos, el presupuesto autonómico puede calificarse como un presupuesto derivado. Desde la perspectiva del gasto, éste se encuentra caracterizado por una fuerte concentración funcional en torno a los gastos sanitario, educativo y de servicios sociales. Estas tres grandes políticas representan el 65% del Proyecto de Presupuesto de 2008 de la Comunidad Autónoma de Andalucía, descontados los fondos condicionados de la Participación por Ingresos del Estado de las CC.LL. y la Política Agraria Común.

La sanidad, la educación o los servicios sociales forman parte de esos llamados «gastos comprometidos» que al elaborar el presupuesto del ejercicio corriente *«constituyen un componente externo que condiciona las posibilidades abiertas al proceso de elaboración y decisión presupuestaria»* (Gómez Castañeda).

A ellos habría que añadir algunos otros componentes también comprometidos al comienzo de la negociación presupuestaria en virtud de otras decisiones anteriores. El resultado es, para las Comunidades Autónomas, un estrecho margen de negociación de gasto unido a una información insuficiente sobre los ingresos.

IV. Hacia un presupuesto capaz de impulsar resultados en un marco de estabilidad

En la Comunidad Autónoma de Andalucía las actuaciones emprendidas con el fin de trasladar el centro de gravedad del Presupuesto hacia un Presupuesto orientado a los resultados pueden agruparse en seis ejes o vectores de avance:

- Del control a la capacidad de gestión estratégica del gasto
- Visión Plurianual de presupuesto: el análisis permanente
- Burocracia automatizada - asignación gestionada
- Un método de trabajo participativo
- Aprendizaje organizativo
- Perspectiva de género: objetivo y oportunidad

IV.1. Del control a la capacidad de gestión estratégica del gasto

La Comunidad Autónoma de Andalucía contempla la estabilidad como objetivo prioritario de su política presupuestaria bajo la premisa de que el control del gasto es un requisito básico para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Desde el punto de vista presupuestario, la evolución demográfica que se prevé para nuestro país y para Andalucía, representa un auténtico reto y así lo advierte, incluso, la propia Unión Europea. Ello representará mayor gasto en materia de sanidad y, sobre todo, de servicios sociales, a los que hay que añadir la implantación de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, que supone un es-

fuerzo económico muy importante para las administraciones públicas; en particular, para las Comunidades Autónomas, co-responsables de su financiación.

En este contexto, resulta imprescindible superar el modelo presupuestario tradicional de control estrictamente contable («aguas abajo») y tratar de *anticipar* las posibles repercusiones sobre la dinámica presupuestaria de las distintas actuaciones previstas («aguas arriba»). El modelo tradicional propicia las situaciones de desbordamiento del gasto y el avance inercial, dificultando la capacidad de reacción y originando, en último término, la falta de sostenibilidad.

Por el contrario, el nuevo sistema debe desarrollarse bajo las ideas de contención e identificación de márgenes de maniobra, regulando los flujos y llevando a cabo una completa previsión de estados.

En Andalucía, esta estrategia se concreta en los diferentes sectores sometidos al principio de estabilidad presupuestaria con las actuaciones que se describen a continuación.

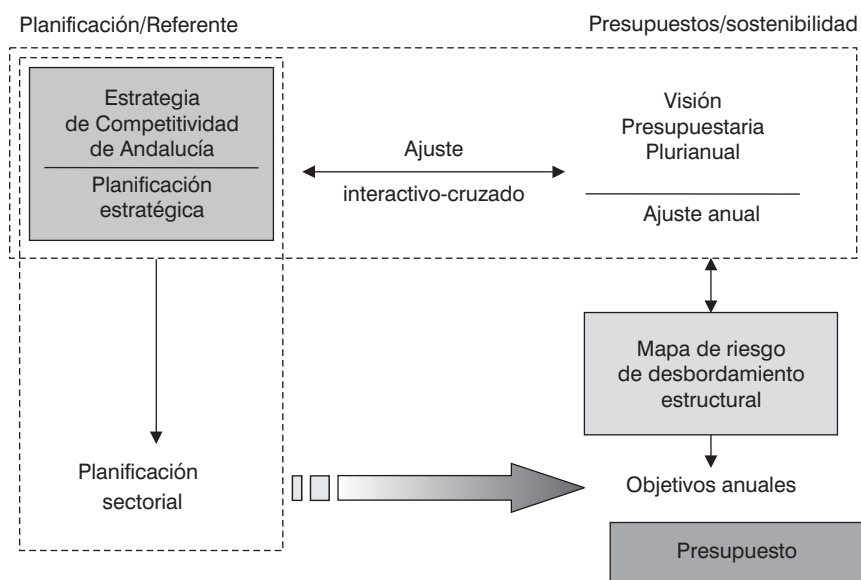
- a) En el ámbito de la Administración General: en el marco de la disciplina presupuestaria se introduce la Disposición Adicional Primera de la Ley de Presupuesto de 2006: «No se pueden reconocer más obligaciones que derechos». En el marco de la previsión de gasto futuro se aprueba e implanta el Decreto 162/2006 de 12 de septiembre, por el que se regulan la memoria económica y el informe en las actuaciones con incidencia económico-financiera. Se someten a informe previo de la D.G. de Presupuestos todas las normas y planes, los contratos de obra y servicios, los convenios y contratos que suponen prestación de servicios públicos y otros compromisos de carácter plurianual. De acuerdo con el artículo 15 de la Ley de Presupuestos de 2006, con carácter previo al comienzo de negociaciones relativas a retribuciones del personal deberá solicitarse informe de la Consejería de Economía y Hacienda sobre las disponibilidades presupuestarias, dentro de las que se deberá enmarcar dicha negociación. Por último, se establece un régimen presupuestario específico de la Sanidad (art. 9 de ley del Presupuesto de 2006) con el fin de controlar el gasto sanitario.
- b) En el ámbito de las Empresas Públicas: se aprueba e implanta el Decreto 9/1999 de 19 de enero mediante el que se instaura el control financiero permanente, el seguimiento periódico de la información (trimestral, semestral y anual) y la comparación entre objetivos aprobados y conseguidos y el análisis de desviaciones con periodicidad trimestral. Por otra parte, la Consejería de Economía y Hacienda se encuentra representada en los órganos de dirección de las empresas y se exige su autorización en caso de endeudamiento de la empresa, así como la obligación de suministrarle información. Por último, deben contratarse auditorías de las empresas por parte de la Consejería de Economía y Hacienda (art. 85 ter. Ley 5/1983 de 19 de julio de Hacienda Pública de la C.A.).
- c) En el ámbito de las Universidades: se ha implantado un modelo de financiación bajo los principios de suficiencia y plurianualidad y según la Ley Andaluza de Universidades, la Consejería de Economía y Hacienda impone un límite conjunto al endeudamiento y unos límites individuales fijados por el Consejo de Universidades. Además, es necesaria su autorización para cada operación de endeudamiento

concreta y existe la obligación de suministrar información sobre estabilidad presupuestaria y límites anuales de endeudamiento a la Consejería de Economía y Hacienda. Por último, se ha firmado un convenio entre ésta y las Universidades para el saneamiento de su situación financiera. Se plantean objetivos de déficit, reducción del endeudamiento, remisión periódica de información, etc...

IV.2. Visión Plurianual de presupuesto: el análisis permanente

Íntimamente relacionado con el anterior, se trata de identificar y cuantificar las fuentes de tensión de los presupuestos futuros con el fin de anticipar hoy la respuesta más adecuada, detectando sendas de crecimiento diferenciales o comportamientos expansivos del gasto mediante la elaboración un mapa de riesgos de desbordamientos de carácter estructural.

Gráfico 2



La planificación plurianual es, desde hace tiempo, un referente en la política económica de Andalucía. En 2007, se aprobó tras un proceso de negociación y consenso entre los distintos agentes económicos un documento marco en el que se contiene la estrategia económico-presupuestaria de la Comunidad Autónoma para los próximos años: la Estrategia de Competitividad de Andalucía (ECA).

La ECA establece los grandes objetivos estratégicos de la Comunidad Autónoma que son desarrollados posteriormente a través de los distintos planes sectoriales. Dentro de este marco de actuaciones, se han de concretar los Presupuestos anuales del período, ajustando la

estrategia plurianual en función de las circunstancias socioeconómicas y sus consecuencias sobre el mencionado mapa de riesgo de desbordamiento. Se trata, en última instancia de llevar a la práctica la máxima de que «la planificación a largo plazo no es pensar en decisiones futuras, sino en el futuro de las decisiones presentes».

IV.3. Burocracia automatizada - asignación gestionada

Este cambio de filosofía de trabajo debe ir acompañado de una gestión del tiempo que tenga como objetivo ampliar los espacios de análisis que aportan mayor valor añadido. Es decir, una implementación orgánica y tecnológica que permita reducir la carga asociada a la gestión de procedimientos rutinarios de carácter no estratégico.

Para ello, se han desarrollado aplicaciones telemáticas ³ que automatizan el tratamiento de la información relativa a la elaboración presupuestaria y a los expedientes de modificación; se ha realizado una programación de actuaciones recurrentes que permite una planificación de la carga de trabajo congruente con el cronograma propio de elaboración, debate y aprobación presupuestaria; y, por último, se ha mejorado la gestión de gasto mediante medidas de simplificación de supuestos de modificación presupuestaria.

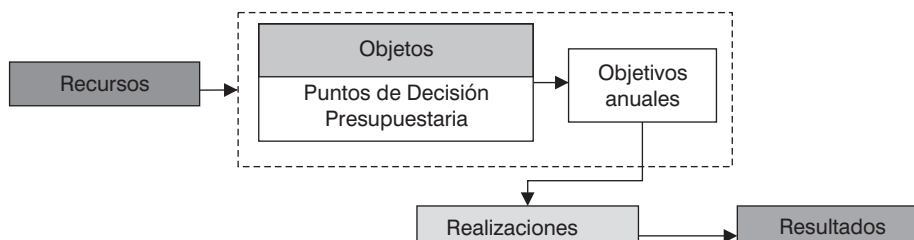
Este proceso de generación de valor cuenta, asimismo, con una herramienta de singular importancia que trasciende el plano de lo puramente técnico-organizacional: el punto de decisión presupuestaria (PDP).

Este concepto, e incluso su agregación en agrupaciones de mayor nivel de análisis, tiene un cierto parangón con los paquetes de decisión presupuestaria característicos de la *presupuestación base cero*, sin ser, en absoluto, tan pretenciosos.

El PDP es un instrumento sencillo y útil, un lenguaje corporativo que permite la comunicación y negociación sobre un número limitado de asuntos, así como la conciliación de la estructura tradicional-contable con las necesidades de asignación estratégica.

Los puntos de decisión presupuestaria pueden definirse, por tanto, como agrupaciones de gasto que revelan objetivos y prioridades, que sirven de base para una asignación presupuestaria más racional y que posibilitan la realización de un mejor seguimiento de la ejecución presupuestaria (ver Gráfico 3).

Gráfico 3



Operativamente los PDP pertenecen al Sistema Integrado de Elaboración Presupuestaria y surgen como resultado de dos procesos de naturaleza complementaria:

- En el ámbito de la definición: los centros directivos a nivel de programa presupuestario definen el número, características y alcance de los PDP.
- Desde el punto de vista operativo:
 1. A cada PDP se le asignan aplicaciones de gasto corriente y proyectos de inversión que responden a la misma definición de gasto.
 2. Los Programas de Actuación, Inversión y Financiación de las Empresas, Fundaciones y Consorcios de la Junta de Andalucía establecen al nivel de objetivos o proyectos la adecuada correspondencia con los PDP que desarrollan los centros directivos de los que reciben financiación.
 3. Cada PDP lleva asociados indicadores no monetarios que reflejan una evolución temporal acorde con la trayectoria de los créditos que tiene asignados.

Este proceso de construcción asegura que cada PDP está definido cuantitativamente y es coherente con la propuesta presupuestaria diseñada por el centro directivo o la sección presupuestaria —en términos agregados—. Sin embargo, en fase de elaboración presupuestaria, tan necesaria como la cuantificación de la propuesta, es la caracterización cualitativa de su volumen y, en su caso, de la petición adicional de fondos. Por ello, para cada una de las masas de crédito objeto de negociación se explicitan las hipótesis de crecimiento utilizadas y la necesidad del mantenimiento de volumen.

IV.4. Un método de trabajo participativo

Como ya se ha comentado la elaboración presupuestaria es un proceso de negociación en el que interviene gran número de agentes con curvas de utilidad— objetivos e intereses personales, interpretación de la función y alcance de lo público, presión legítima de grupos de interés, etc.— que hay que tratar de armonizar con los objetivos presupuestarios y las limitaciones de gasto.

Desde un punto de vista amplio, el conjunto de agentes participantes abarca desde el personal técnico de gestión económica y presupuestaria de los diferentes centros, el equipo directivo de las secciones presupuestarias, las personas que dirigen los Organismos Autónomos, Empresas Públicas, Fundaciones y Consorcios, el personal técnico y directivo de la Dirección General de Presupuestos y, en última instancia, la dirección de la Consejería de Economía y Hacienda.

No obstante, no finaliza aquí la relación de agentes que ejercen influencia en el proceso presupuestario. De forma indirecta, a través de la revelación de necesidades a los centros directivos se encuentran grupos de interés y, más allá del procedimiento puramente técnico se encuentra el debate territorial — reparto provincial de las inversiones— y el debate político que se desarrolla en el ámbito del parlamento autonómico.

En entornos de esta naturaleza existe una enorme dificultad para generar consensos sobre el resultado. Por lo general todos los participantes despliegan estrategias en un juego iterativo —de periodicidad anual en el que es posible el aprendizaje— donde se conoce, *a priori*, que fi-

nalmente deberán sacrificar parte del alcance de su propuesta. Este comportamiento estratégico se hace extremo, y, por tanto, introduce más inconsistencias, cuanto más difuso es el proceso y cuanto menos claras son las reglas del juego y la participación en su formulación.

En este sentido, desde la Consejería de Economía y Hacienda se ha tratado de consensuar la metodología de trabajo, mejorar la transparencia y reducir la incertidumbre. Para ello se ha optado por dar más profundidad horizontal y vertical al proceso presupuestario consiguiendo tener más contactos, con más personas.

Esta forma de trabajar que extiende su campo de acción más allá del momento de elaboración, se articula a través de la apertura y mantenimiento de canales de comunicación multi-nivel a lo largo de todo el ciclo presupuestario. Así, tanto a nivel técnico como a nivel político, es posible testar de forma permanente las expectativas, necesidades y puntos de conflicto que presentan los distintos agentes del sistema.

En el ámbito operativo, el cronograma del ciclo presupuestario de la Comunidad Autónoma de Andalucía tiene predefinidos espacios de encuentro, coordinación e intercambio: reuniones de coordinación presupuestaria con todas las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de la Junta de Andalucía, reuniones técnicas con el conjunto de Jefaturas de Servicio de Gestión Económica y Presupuestaria, sesiones de trabajo con los cuadros directivos de empresas, fundaciones y consorcios, cursos de formación-coordinación con personal de cada uno de los programas presupuestarios y, finalmente, la celebración de una jornada de evaluación, a lo largo del mes de diciembre, sobre proceso de elaboración recientemente finalizado.

IV.5. Aprendizaje organizativo

Es evidente que ningún cambio que merezca la pena en el ámbito presupuestario va a venir asociado únicamente a un cambio operativo. En este sentido estamos convencidos que la implementación de mejoras estratégicas deben seguir una ruta que contemple los activos y pasivos con que cuenta la organización.

Cualquier problema que identifiquemos es consecuencia directa de las soluciones que se introdujeron con anterioridad, por eso debemos seguir las trazas que persisten en la organización, que forman parte del acervo cultural, los posos que, en muchos casos, deben ser removidos con delicadeza para no enturbiar el proceso de cambio.

Por otra parte, las organizaciones complejas, en el ámbito de la administración pública, se pueden reconstruir a partir de sociogramas que interactúan en un ambiente de baja movilidad, incentivos de baja potencia y actitudes generalmente reactivas, donde la función de liderazgo está poco desarrollada e incluso subestimada.

En este contexto para nosotros es imprescindible la promoción de un liderazgo proactivo capaz de transmitir e incorporar de forma estructural la necesidad de sistematizar el conocimiento y de trasladar éste desde las personas a las instituciones, de forma que las organizaciones crezcan y acumulen saber operativo y estratégico.

Para ello, desde la Dirección General de Presupuestos, además de la labor imprescindible de impulso, sensibilización y motivación, se han desarrollado manuales y guías que desa-

rollan en profundidad procesos de trabajo, se han creado protocolos y check list de comprobación y procedimientos de intercambio de información estandarizados.

Por último, conviene resaltar que detrás de este planteamiento existe el convencimiento de que pequeños cambios pueden producir grandes resultados, de que para ser ambiciosos hay que ser razonablemente prudentes.

La historia de la institución presupuestaria está plagada de grandes intentos de reforma que finalmente no han alcanzado los resultados que prometían (Gómez Castañeda, 1995) fundamentalmente porque resulta estéril modelizar la decisión política, porque las reformas no aportaban indicadores de éxito útiles para la acción política o porque la metodología no se ajustaba a la gestión de tiempos presupuestarios.

Una posición de consenso parece apuntar a que no existe un único método de presupuestación. Es la naturaleza y los determinantes del gasto lo que marca la preferencia por una técnica en particular. En este sentido, no es igual determinar los gastos discrecionales vinculados a la concesión de ayudas financieras para la promoción de actividad económica, que la estimación de necesidades de gasto farmacéutico o la evolución de las prestaciones vinculadas a la Ley de Dependencia.

Por otra parte, es importante no generar expectativas que se puedan ver frustradas. Cada oportunidad perdida es fuente de escepticismo, una rémora para reformas futuras. Por tanto, lo que nos enseña la experiencia en la Consejería de Economía y Hacienda es que el proceso de cambio debe ser participativo y corresponsable, coherente con la dinámica de trabajo habitual —calibrando con acierto tiempos y cargas de trabajo—, progresivo y que permita obtener resultados a corto plazo que mantengan la motivación del conjunto de agentes del sistema presupuestario.

IV.6. Perspectiva de género: objetivo y oportunidad

Como se sabe la igualdad entre mujeres y hombres, en la actualidad, sigue siendo un reto de singular importancia. Y es evidente que, siendo necesario, no es suficiente generar un ordenamiento jurídico que garantice la igualdad formal, hay que establecer estrategias que contribuyan a alcanzar la igualdad real.

Si el presupuesto orientado a resultados se caracteriza por desplazar el centro de interés desde los recursos hacia elementos de análisis que aporten información relevante sobre la consecución de objetivos, la introducción de la perspectiva de género en los presupuestos públicos es un revulsivo de gran potencia que permite poner el foco en los beneficiarios últimos de las actuaciones puestas en marcha por la administración.

El presupuesto con perspectiva de género es aquél en el que han sido analizados, de forma pormenorizada, los impactos diferenciales que para hombres y mujeres tienen los ingresos y gastos públicos.

Y es trascendente porque, la situación personal, las expectativas y necesidades de hombres y mujeres presentan notables diferencias, algunas de ellas con base biológica, pero otras, la mayoría, resultan de un contrato social implícito.

Las relaciones de género revelan costumbres, estereotipos, repartos de poder y aspectos psicosociales, en definitiva, la cultura de una determinada sociedad, sin que pueda ser claramente diseccionado el ámbito público del ámbito privado.

Desde este punto de vista, debería desterrarse la idea a priori de una hipotética neutralidad de la acción pública. La actividad de la administración tiene efectos directos e indirectos sobre la vida de hombres y mujeres y, por tanto, el reto reside en instrumentar metodologías de análisis que reduzcan el riesgo de mantener o ampliar las desigualdades de género.

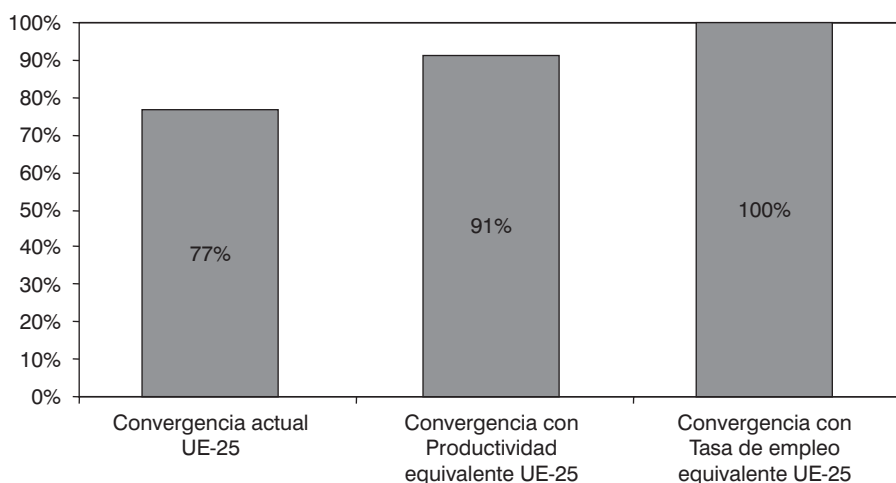
Estas desigualdades no tienen una explicación monocausal ni pueden ser abordadas desde el tradicional enfoque sectorial a partir de organismos específicamente diseñados al efecto. Sin una estrategia transversal capaz de dar soluciones globales a problemas complejos, que contemplen la totalidad de políticas y que coloquen la discusión en el núcleo de la institución presupuestaria, la probabilidad de éxito es muy reducida.

La introducción de la perspectiva de género en el presupuesto responde a una lógica de eficacia y eficiencia económica.

Las simulaciones con las que cuenta la Consejería de Economía y Hacienda reflejan que no es posible reducir la divergencia en términos de PIBpc con los países y regiones más avanzadas si no se desarrolla un modelo socioeconómico con capacidad de aprovechar la totalidad de los recursos tangibles e intangibles.

A partir de la simple desagregación del PIBpc en productividad aparente del trabajo y tasa de empleo se observa que, si bien la estructura productiva de Andalucía determina parte de la brecha a nivel sectorial y subsectorial, no será posible recortar distancias si la tasa andaluza de empleo femenino no experimenta un considerable avance (Gráfico 4).

Gráfico 4. Simulación de convergencia Andalucía - UE-25



En modelos de crecimiento divergente, del incremento de la tasa de empleo dependen factores intangibles como son los niveles de interacción e intercambio de información, la generación de innovación, la creación de spin-off y, por tanto, la capacidad de acelerar el dinamismo de la economía. Esto es más relevante en el caso de la tasa de empleo de la mujer teniendo en cuenta que éstas presentan mejores tasas de idoneidad en todas las etapas educativas, mejor rendimiento y mayor presencia ⁴.

En definitiva, la desigualdad de género que se observa en términos de participación en el mercado de trabajo —mayores tasas de inactividad— y de condiciones de trabajo —mayor temporalidad, menores salarios relativos, dificultad para promocionar a puestos de decisión,...— y la falta de corresponsabilidad en el ámbito privado entre hombres y mujeres, además de costes de cohesión y calidad democrática, tienen importantes costes económicos.

Pero también la introducción de la perspectiva de género en el presupuesto responde a una lógica de eficacia y eficiencia del gasto público en un entorno de disciplina presupuestaria. Se trata de adoptar una filosofía en la que el desarrollo económico y social se encuentren unidos y se alimenten mutuamente (Martínez, 2007).

En el ámbito de la micropresupuestación este enfoque de análisis es coherente con los vectores de trabajo desarrollados por la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía, considerándose simultáneamente como un objetivo y una oportunidad.

Como en cualquier iniciativa de reforma la inclusión de la perspectiva de género en los presupuestos reclama una decidida voluntad política, que en Andalucía ha cristalizado en un amplio conjunto de normas que le dan soporte:

- La Ley 8/2002 de 17 de diciembre del Plan Estadístico de Andalucía 2003-2006 impuso la obligación de presentar desagregada por sexo la información estadística relativa a personas.
- La Ley 18/2003 de 29 de diciembre de Medidas Fiscales y Administrativas modificada por la Ley 3/2004 de 28 de diciembre, hizo expresa la necesidad de tener en cuenta el objetivo de igualdad de género para todos los proyectos de ley y reglamentos que aprobara el Consejo de Gobierno y la obligación de presentar un informe de impacto de género que lo hiciera efectivo.

De forma expresa, para garantizar que el Presupuesto de la Comunidad Autónoma fuera analizado desde ese enfoque contiene el mandato de constituir una Comisión de Evaluación de Impacto de Género dependiente de la Consejería de Economía y Hacienda.

- La Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía consagra la Igualdad entre hombres y mujeres como un objetivo básico de la Comunidad Autónoma de Andalucía y en su artículo 114 se recoge que «*En el procedimiento de elaboración de las leyes y disposiciones reglamentarias de la Comunidad Autónoma se tendrá en cuenta el impacto por razón de género del contenido de las mismas*».

No obstante, la voluntad política debe trascender la aprobación de normas, y materializarse en una actitud proactiva que sea sostenida en el tiempo y que se concrete en una estra-

tegia de implantación coherente, progresiva y consistente con los ritmos de reforma presupuestaria general. Se trata de obtener resultados visibles a corto y medio plazo, que animen a los gestores a continuar su labor (Lozano, 2005).

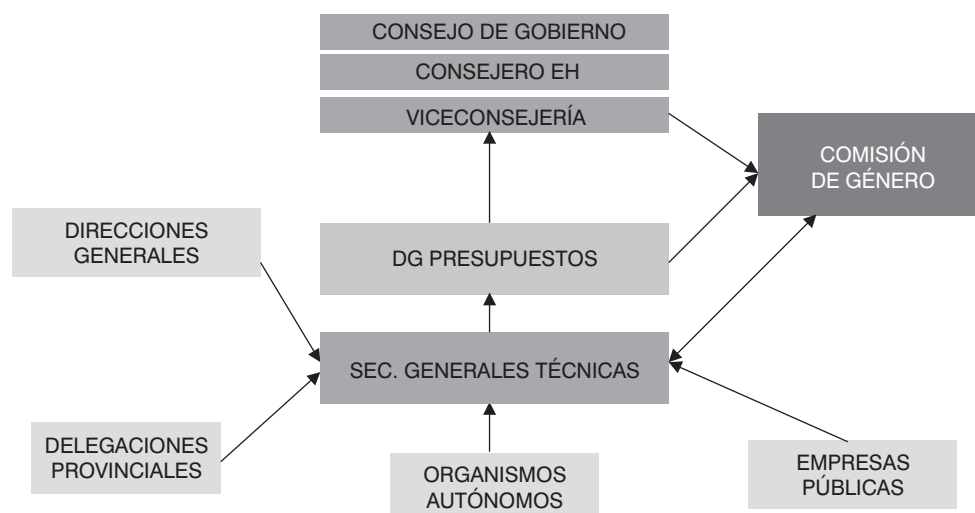
En términos generales es difícil acometer análisis orientados a resultados en el ámbito de la igualdad de género si el procedimiento presupuestario en su conjunto no se encuentra en línea con esa filosofía de trabajo. Sin embargo, el impulso desde la esfera política de este tipo de análisis ha creado en Andalucía un estado de ánimo propicio para explorar vías que han acabado sentando las bases de un procedimiento capaz de satisfacer simultáneamente las necesidades de introducir racionalidad en los procesos de asignación y las de contar con indicadores de éxito útiles para el ámbito político.

El primer efecto beneficioso que ha tenido esta iniciativa es que ha introducido al conjunto de la Junta de Andalucía en un fértil proceso de reflexión que ha logrado generar y, muchos casos, resolver contradicciones no controladas. Como ejemplo ilustrativo se puede citar el caso de la relación inversa observada entre la tasa de paro femenina y el número de mujeres desempleadas beneficiarias de cursos de formación.

La elaboración prescriptiva de un informe⁵ anual de evaluación de impacto de género de los presupuestos ha obligado, en este sentido, a ir generando información relevante para su análisis que incluye el diseño de indicadores pertinentes para cada una de políticas presupuestarias.

La estrategia de implantación, asimismo, cuenta con una estructura orgánica interdepartamental en la que la Dirección General de Presupuestos ostenta un papel central de iniciativa e impulso (ver Gráfico 5), que extiende sus efectos a través de la red estable de trabajo presupuestario. De esta forma se asegura que la discusión está localizada en la institución donde se desarrollan los conflictos orientados a resolver la asignación del gasto y, por tanto, que ostenta una posición privilegiada en términos de arbitraje.

Gráfico 5



La estrategia definida para avanzar en un presupuesto con perspectiva de género tiene, finalmente, como objetivo básico institucionalizar las labores de diagnóstico y evaluación en esta materia. Es decir integrar el análisis en la estructura y rutinas del procedimiento de elaboración y ejecución presupuestaria. Para ello se ha definido una metodología de trabajo que se conoce como Proyecto G+.

El Proyecto G+ se ha desarrollado bajo los criterios de participación, eficacia y progresividad con el objetivo final de construir un modelo autosostenido.

En primer lugar, todos los centros directivos de las Consejerías y Organismos Autónomos de la Junta de Andalucía han participado de forma muy activa en la elaboración de un mapa de programas de máxima relevancia en términos de igualdad de género. Esta participación se ha estandarizado a partir de la remisión de una guía de trabajo que posteriormente ha sido analizada de forma conjunta con dichos centros fomentando así la corresponsabilidad.

Asimismo, se ha contado con la participación de personas expertas en diferentes ámbitos del saber científico, técnico o profesional, al objeto de obtener una visión externa que, por una parte, sirviera como prueba de contraste sobre la idoneidad de las medidas diseñadas y, por otra, que ayudara a identificar acciones y aspectos estratégicos orientados a garantizar la sostenibilidad del modelo.

Se tiene prevista también, la realización de una campaña de comunicación interna, dirigida a 48.000 personas pertenecientes al sector de administración general de la Junta de Andalucía, que coadyuve a lograr una mayor permeabilización de conceptos e incrementar la sensibilidad y motivación hacia aspectos relacionados directamente con la perspectiva de género en los presupuestos.

Desde el punto de vista de la eficacia, el Proyecto G+ establece un rating (Clasificación G+) para cada uno de los programas presupuestarios sobre la base de cuatro criterios básicos:

- **Poder transformador:** captura el nivel de competencias de cada programa presupuestario. Un programa muy relevante según este criterio es aquél que tiene plenas competencias para actuar.
- **Capacidad de impacto:** captura el volumen de población sobre la que actúa el programa presupuestario. A mayor volumen de población, por tanto, mayor relevancia.
- **Relevancia funcional:** recoge las opiniones de consenso de expertos sobre el papel de determinadas políticas públicas para reducir la desigualdad de género.
- **Gestión de Personal:** aquellos programas cuyas actuaciones afectan a la gestión de personal de los centros de trabajo de la Junta de Andalucía

Según estos criterios, todos los programas tienen una posición en la matriz de correspondencias que se presenta en el Gráfico 6.

Gráfico 6. Escala G+

Relevancia	SENSIBILIDAD AL GÉNERO	
	Sí	No
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.
Media	G Programas de bajo impacto, reducida capacidad transformadora o relevancia funcional escasa	
Alta	G+ Programa de gran interés por su capacidad transformadora, impacto y relevancia funcional reconocida.	

La asignación del rating (**g0**, **g1**, **G** y **G+**) se ha realizado contando simultáneamente con los siguientes **elementos de análisis**:

- Las aportaciones de la totalidad de los centros directivos de la Junta de Andalucía, esto es, las impresiones subjetivas, en función de su conocimiento y experiencia al respecto. Esta valoración tenía, a su vez, una doble componente: la apreciación que cada centro tiene de su propio papel y la opinión que sobre él tiene el resto de programas presupuestarios.
Cada centro gestor cumplimentó un formulario y tabuló su posición de 0 a 10 en cada uno de los criterios de clasificación. Adicionalmente dió una valoración, también de 0 a 10, para cada uno de los programas presupuestarios que componen el presupuesto autonómico.
- La información objetiva sobre la capacidad de impacto en términos de población sobre la que actúa y alcance y naturaleza de las competencias que tiene asignadas.
- Y, por último, el consenso académico en la materia para analizar cuáles son los programas que tienen especial capacidad de impacto en la sociedad andaluza y pueden ser palancas de cambio para avanzar e igualdad de género.

Esta clasificación tiene un carácter dinámico, que permite ajustar temporalmente la situación de los programas presupuestarios en función de la percepción, el conocimiento, experiencia y formas de actuación en materia de igualdad de género.

Según su posición en la clasificación G+, los centros gestores estarán obligados a presentar avances en una relación indicativa de items que se exponen en el Gráfico 7.

Gráfico 7. Exigencias G+

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

Finalmente el Proyecto G+ tiene un carácter progresivo que trata de hacer compatible el trabajo estratégico a largo plazo con resultados a corto.

El desarrollo del Proyecto G+ contempla la realización de tres etapas: clasificación de los programas, avances en evaluabilidad y el desarrollo e implementación de una metodología de seguimiento y control de los logros conseguidos.

La **primera etapa** ha tenido un carácter eminentemente participativo, en la que todos los centros directivos de la Junta de Andalucía han realizado aportaciones sobre su posición y expectativas, así como sobre el resto de centros directivos. Además de contar con la participación y opinión de personas de reconocido prestigio en los campos donde desempeñan su actividad profesional.

Esta etapa de trabajo ha contado con cuatro elementos o herramientas básicas:

- Un **formulario de autopsicionamiento** en el que se incorporan cuestiones relativas al personal del centro directivo, a las personas beneficiarias de las actuaciones, a las necesidades de formación, el impacto del programa presupuestario en términos de población potencial y real, su capacidad de transformación o las iniciativas puestas en marcha para aquilatar los análisis de la realidad e impacto de las actuaciones públicas desde una perspectiva de género.
Este formulario cumple dos funciones fundamentales: por una parte la obtención de información sobre la percepción que tiene el centro gestor de sobre su papel en el proyecto y, por otra, animar un debate interno que aflorara la necesidad de adoptar una actitud proactiva en la puesta en marcha de análisis de género en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas.
- Una **encuesta** sobre las percepciones que los centros directivos tienen del papel del resto de los programas presupuestarios desde el punto de vista de su capacidad como palanca de cambio en términos de igualdad entre hombres y mujeres.

- Convocatoria de un **grupo trabajo (think-tank)** de personas expertas.
- Realización de una **campaña de comunicación interna**.

Una vez identificados los programas que se consideran motores de cambio, la **segunda etapa** se centra en la mejora de la evaluabilidad. Para ello, a partir de las exigencias que establece el proyecto G+, se trabaja de forma progresiva en aspectos relacionados con diagnosis, objetivos estratégicos y definición de indicadores relevantes al género.

En términos operativos, una vez cerrada la clasificación G+ cada programa está obligado a presentar a la Comisión de Evaluación de Impacto de Género de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía un Plan de Trabajo en el que se concreten las exigencias que le son propias según su posición en la escala G+.

El cierre del proceso prevé, a lo largo de la tercera etapa, la construcción de un sistema de seguimiento y evaluación permanente definido con una metodología que consolide progresos y contraste las actuaciones puestas en marcha por los diferentes centros directivos. Las auditorías de género, aún pendientes de concreción operativa, serán un instrumento facilitador en este sentido.

Notas

1. Consideramos como autonomía plena la que concierne a los tributos propios, ingresos patrimoniales y enajenación de inversiones reales.
2. Peso de los ingresos tributarios gestionados por el Estado respecto al total de ingresos tributarios en 2005. Análisis Comparativo de los Ingresos de los Entes Territoriales 1993-2005. MAP
3. Sistema Palas de tramitación de modificaciones presupuestarias y el Módulo de Información y elaboración Presupuestaria (MIEP) pertenecientes, ambos, al Sistema Integrado Júpiter.
4. La perspectiva de género también tiene en cuenta el fenómeno de mayor fracaso escolar y abandono de estudios de los hombres por los efectos que tiene sobre su adaptabilidad y la productividad total del sistema.
5. Véase informe de evaluación de impacto de género 2008: <http://www.juntadeandalucia.es/economiayhacienda/servicios/genero/informe/informe2008/informe2008.htm>

Bibliografía

- Análisis del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía de 2007 y 2008*. Consejería de Economía y Hacienda. Junta de Andalucía.
- Gómez Castañeda, J. *Técnicas de Elaboración Presupuestaria*. Documentos Trabajo Insto. Universitario Ortega y Gasset. Serie Gobierno y Administración Pública N.º 195. 1995. Madrid.
- Lagos Rodríguez, M.G. *Una revisión de la literatura del federalismo fiscal. Notas sobre la equidad interterritorial*, Universidad de Castilla-La Mancha. Área de Economía. Política y Hacienda Pública. 2001.

- Lobato, P. *La experiencia de Andalucía» en Els pressupostos amb perspectiva de gènere, reptes per als governs locals*. Institut de Ciències Polítiques i Socials. 2006. Barcelona.
- Lozano, A. «Presupuestos públicos sensibles al género: una reflexión constructiva para un desarrollo económico sostenible». *Política Fiscal y Género*. IEF. 2005. Madrid.
- Martínez Aguayo, C. *Aplicación del enfoque de género en los presupuestos públicos de Andalucía*. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas. Instituto Andaluz de Administración Pública. 2007.
- Presupuesto y Gasto Público*, n.º 47, 2/2007. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.
- Rosen, H. *Hacienda Pública*. Ed. McGraw-Hill. 2001. Madrid.
- Shick, A. «¿La presupuestación tiene algún futuro?». Serie *Gestión Pública*, n.º 21. ILPES. 2000. Santiago de Chile.
- Zapico Goñi, E. «Racionalidad en el gasto público y relaciones entre los actores presupuestarios». *Cuadernos de Relaciones Laborales*, n.º 8. 1996. UCM. Madrid.
- Zapico Goñi, E. «Técnicas Modernas de Presupuestación: limitaciones y posibilidades para su introducción». *Análisis Local*, n.º 31. 2000. Madrid.