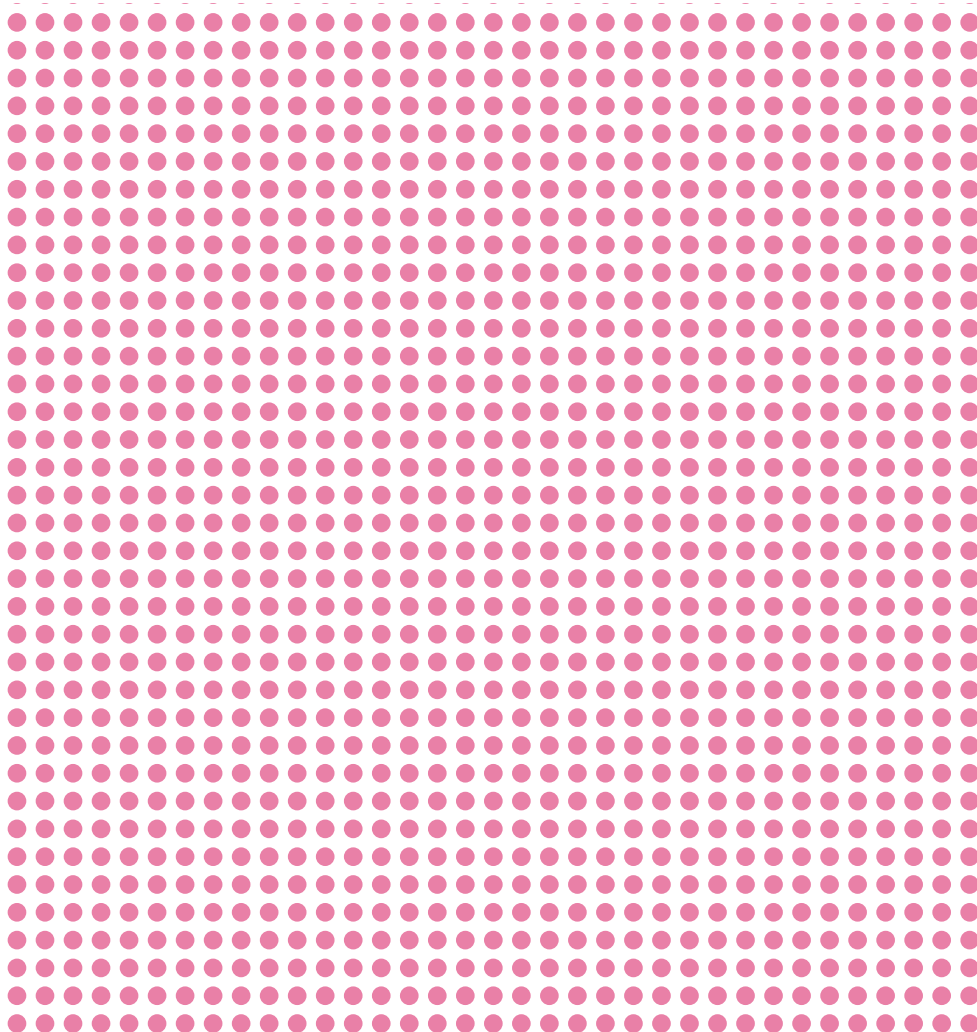


PRESUPUESTOS PÚBLICOS
CON PERSPECTIVA
DE GÉNERO



●●● Índice

01	Presentación	5
02	Inauguración. Nota editorial.	8
	Presentación a cargo de Ángela Sanroma	9
	Presentación a cargo de M ^a Luisa Araújo	13
03	Impacto de género de las políticas públicas. Igualdad de género para la sostenibilidad económica..	19
04	El modelo sueco. <i>Mainstreaming</i> y presupuestos de género.	35
05	Herramientas para el análisis de impacto de género en los presupuestos.	47
06	El informe de impacto de género en los presupuestos generales del estado.	67
07	Los presupuestos públicos desde el enfoque de la teoría de las capacidades	79



01
PRESENTACIÓN

Ángela Sanroma Aldea
Directora del Instituto de la Mujer de Castilla-La Mancha

Tanto desde la teoría como desde la práctica feminista, las mujeres involucradas en la lucha por la igualdad han desarrollado experiencias, establecido estrategias, reflexionado e intercambiado ideas configurando lo que hoy constituye el pensamiento feminista.

Gracias a este valiosísimo conocimiento hemos podido avanzar en el camino hacia una sociedad más igualitaria, con más derechos y más justa con las mujeres. Pero aún queda mucho por recorrer para conseguir el modelo de sociedad en el que queremos vivir. Por ello desde la sociedad civil y desde las instituciones públicas, desde las asociaciones y redes de mujeres, las universidades y centros de estudios no dejan de plantearse estrategias y de generar conocimientos con el objetivo de alcanzar de forma real la igualdad de género.

En este marco, el Instituto de la Mujer de Castilla-La Mancha, facilita la creación de espacios de intercambio de ideas y experiencias, de debate, espacios de reflexión y de difusión de prácticas igualitarias que alimenten nuestro saber sobre la teoría de género.

Con el fin de recoger cada una de las aportaciones de las personas expertas que intervienen en los diferentes espacios, movidas por la necesidad de poner en común los conocimientos que se van generando y para que sus palabras trasciendan del momento de sus intervenciones y constituyan un documento de apoyo al que volver, hoy comenzamos la edición de la Colección “Razones”.

Nos sobran razones para continuar trabajando por una sociedad donde hombres y mujeres puedan diseñar su proyecto de vida en igualdad y en libertad. Nos sobran razones para agradecer el legado que nos deja cada una de las personas que participan en estos seminarios. Las páginas que vayan conformando esta colección son la manera de demostrarles nuestra gratitud.

En este sentido, en noviembre de 2009, se celebró en Toledo el Primer Seminario Internacional en materia de género promovido por nuestro organismo de igualdad. Este seminario, desarrollado en colaboración con la Vicepresidencia y Consejería de Economía y Hacienda, versó sobre los Presupuestos Públicos con Perspectiva de Género, tratando de clarificar conceptos así como mostrar diferentes experiencias exitosas.

El contenido de este Seminario constituye hoy el primer número de lo que deseamos sea una amplia colección que entre sus páginas dé soporte a todo el saber compartido en los diferentes espacios de encuentro que seguirá poniendo en marcha el Gobierno de nuestra región a través del Instituto de la Mujer.

Ángela Sanroma Aldea

Directora del Instituto de la Mujer de Castilla-La Mancha

●●● 02

INAUGURACIÓN. PRESUPUESTOS PÚBLICOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

Nota editorial

Los textos que se incluyen en esta publicación corresponden a las ponencias de las personas expertas que intervinieron en el Seminario Internacional sobre Presupuesto Públicos con Perspectiva de Género celebrado en Toledo el 9 de Noviembre de 2009.

Cada una de las intervenciones fue grabada y posteriormente los audios se transcribieron por un equipo experto. Esas transcripciones fueron trabajadas por una relatora que organizó el contenido de las mismas con el fin de elaborar unos documentos que fueran comprensibles en su lectura.

Esos documentos se trasladaron a las ponentes que introdujeron los cambios que consideraron oportunos antes de dar la aprobación para su publicación. Agradecemos todo el esfuerzo y trabajo adicional de las expertas sin el cual no hubiera sido posible realizar esta edición.

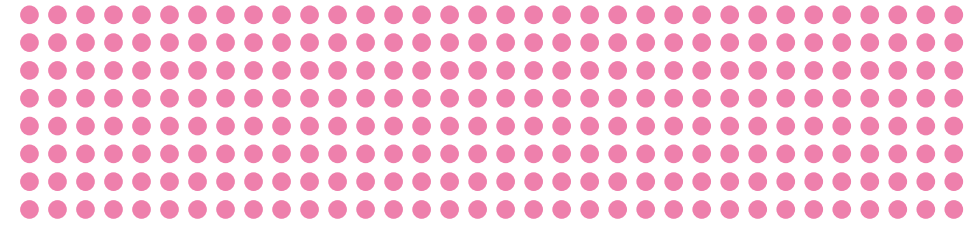
El texto correspondiente a Gunilla Sterner, experta en Género del Gobierno de la Provincia de Estocolmo, responde al contenido de la traducción que se realizó de su ponencia, para lo cual se cuenta con su consentimiento.

Se ha procurado que el contenido de los textos responda de la manera más fidedigna posible a lo expuesto durante el desarrollo del Seminario con la intención de difundir su contenido entre todas aquellas personas que lo deseen.

2.1

Ángela Sanroma Aldea

Directora del Instituto de la Mujer de Castilla-La Mancha



Iniciamos este camino en la búsqueda de un modelo que nos permita la incorporación progresiva del enfoque de género en los presupuestos públicos de Castilla-La Mancha. Quiero también a vosotras y a vosotros, daros la bienvenida y agradecer la asistencia a este seminario, en el que abordaremos un tema trascendental en las políticas de igualdad de género.

Nuestro Gobierno regional ha impulsado políticas importantes a favor de la igualdad que han posicionado a Castilla-La Mancha a la cabeza de las regiones que luchan por la igualdad de género entre hombres y mujeres y lo hacemos como Gobierno, porque la defensa de la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres es central y nos identifica en nuestro proyecto político.

A lo largo de los 20 años que llevamos en Castilla-La Mancha desarrollando políticas de igualdad, éstas han pasado por distintas fases y han evolucionado tanto en su concepto, como en los instrumentos y estrategias para su desarrollo. Ahora, queremos dar un paso más y hemos iniciado el camino para implementar la transversalidad de género, estrategia que surge para lograr la igualdad real y efectiva entre mujeres y hombres, y que pretende convertir el principio de igualdad de género en asunto de Gobierno y en eje trasversal para el diseño y la gestión de todas las políticas públicas.

Los presupuestos son el instrumento fundamental para la consecución del objetivo de igualdad que pretendemos.

Para apoyar este proceso a medio y largo plazo, el Instituto de la Mujer ha puesto en marcha instrumentos como la Unidad de igualdad de Género que trabaja para lograr la institucionalización del objetivo de igualdad, dentro de cada uno de los departamentos de la Administración regional. Otra de las acciones que hemos llevado en Castilla-La Mancha han sido la aprobación por el Consejo de Gobierno, en su reunión celebrada el 7 de julio de este año, de una Hoja de Ruta para la implementación de la transversalidad en nuestra Administración, encomendando a todas las Consejerías su participación activa en el proyecto de la aplicación del principio de igualdad. De este modo, las Consejerías y sus Direcciones Generales, se responsabilizan en el ámbito de sus competencias.

También el Anteproyecto de Ley de Igualdad entre mujeres y hombres en el que estamos trabajando y que en breve podrá ser tramitado a las Cortes de Castilla-La Mancha, dando cobertura legal a esta estrategia. Para llevarla a cabo, una pieza clave y fundamental, es la formación y capacitación en esta materia del personal de la Administración y de quienes toman decisiones, planifican y evalúan. Hoy, en este seminario, se hablará de los presupuestos con perspectiva de género.

La integración de la perspectiva de género en los presupuestos públicos es un instrumento fundamental en la estrategia de *mainstreaming*, ya que los presupuestos reflejan nuestro compromiso con la sociedad, asignan recursos para dar solución a numerosos problemas sociales, dan prioridades a unos u a otros, lo cual, les hace ser un instrumento político por excelencia. Por tanto, los presupuestos son el instrumento fundamental para la consecución del objetivo de igualdad que pretendemos.

A pesar de que se han conseguido grandes logros, en nuestra sociedad todavía hombres y mujeres no disfrutan de igual manera ni tienen las mismas oportunidades que las leyes nos otorgan. Por tanto, la introducción de la perspectiva de género en los presupuestos nos permitirá ver los efectos diferenciales para ambos sexos, corregir los desequilibrios y también contribuirá a que la actuación de los poderes públicos se mueva en los parámetros de transparencia, eficiencia, y eficacia.

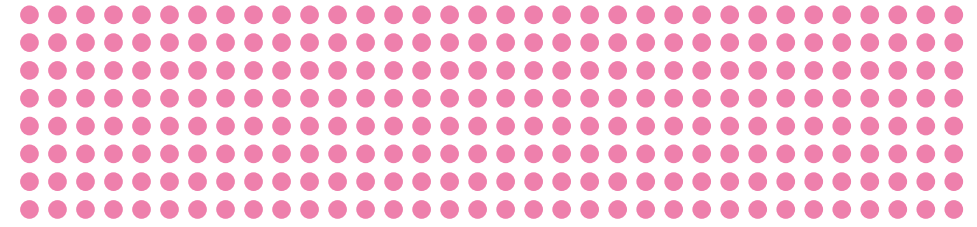
La inclusión de esta perspectiva permitirá no sólo visibilizar a las mujeres y contribuir a la justicia social, sino también favorecer el crecimiento económico y dada la coyuntura económica actual, éste es un indicador a tener en cuenta. Recientemente, un estudio de la Unión Europea, presentado en la Presidencia sueca, ha demostrado que tanto el incremento de la tasa de empleo femenino en el territorio de los 27, como la mejora de la igualdad laboral entre mujeres y hombres, puede ser un motor de crecimiento económico y permitir incluso un incremento del Producto Interior Bruto de entre un 15 y un 45%. También sabemos que hay otros aspectos que se pueden aportar desde el presupuesto con enfoque de género, por ejemplo: cómo puede contribuir a ese necesario cambio de modelo productivo o cómo aflorar también las aportaciones de las mujeres en la economía informal. Sabemos además que son varios los modelos y procesos posibles a seguir, y hoy conoceremos diversas iniciativas que se están desarrollando en Europa y en España para continuar avanzando en este largo, pero apasionante camino hacia la igualdad.

●●● 02

INAUGURACIÓN. PRESUPUESTOS PÚBLICOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

2.2

M^a Luisa Araújo Chamorro
Vicepresidenta y Consejera de Economía y Hacienda
de Castilla-La Mancha



La igualdad no debe ser confundida con el simple objetivo de equilibrar las estadísticas, se trata de promover cambios duraderos en los roles, en las estructuras familiares, en las prácticas institucionales, en la organización del trabajo en equipo. La igualdad de oportunidades no es un asunto que concierna solo al desarrollo de la autonomía de las mujeres, sino también a los hombres y al conjunto de la sociedad ya que la igualdad es un motor de progreso y una garantía de democracia y pluralidad. He de comenzar recordando estas palabras que elaboró la Comisión Europea y que me parecen particularmente adecuadas, dicen así:

Y es que la igualdad no se gana desde las estadísticas, efectivamente, la igualdad se gana desde la acción. Y los gobiernos democráticos tenemos un arma fundamental para actuar y contribuir a ganar la igualdad, que es la capacidad de ordenar, la capacidad de legislar”.

Nuestro compromiso con la igualdad real de hombres y mujeres se tiene que concretar en primer lugar y sobre todo, en un marco jurídico adecuado. Por eso, en Castilla-La Mancha hemos decidido pasar a la acción, lo hicimos poniendo primero el foco sobre uno de los problemas más graves de nuestro tiempo, la violencia de género, y además de propiciar el debate social, cuestión importantísima. Así, fuimos la primera Administración española en promover una Ley integral destinada a prevenir la violencia de género y atender a sus víctimas, un texto legal que ha sido referente para otras administraciones que han decidido emprender también este camino. Pero sobre todo, un texto que quiere ser una herramienta que permita que las mujeres castellano-manchegas se sientan más protegidas ante una situación de violencia, garantizándoles la posibilidad de empezar una nueva vida, ellas y sus hijos, lejos de sus agresores.

Además se ha puesto a disposición de estas mujeres todo un conjunto de ayudas sociales, que van desde la prioridad en el acceso al empleo hasta la discriminación positiva a la hora de acceder a una vivienda.

Pero para favorecer la constitución de la igualdad también propiciamos la creación de un instrumento que ha resultado imprescindible, el propio Instituto de la Mujer como foro específico para la acción concreta en materia de igualdad, aun, siendo plenamente conscientes de que las políticas de igualdad deben ser un objetivo de todas las acciones públicas y el hilo conductor de las decisiones que se toman desde las diferentes áreas sectoriales.

Y aunque el camino hacia la igualdad es imparable, quisimos que la voz de las mujeres se escuchase y conformase la opinión de quienes deben legislar y tomar decisiones. Por esta razón, también en esta Comunidad Autónoma, aprobamos una Ley de Igualdad en la confección de listas electorales. Un proyecto que permitiese que efectivamente la participación de la mujer en la vida pública fuese real, una Ley que garantizase una presencia paritaria de hombres y mujeres en el Parlamento, en el Gobierno, en Ayuntamientos.

En definitiva, que hombres y mujeres compartiéramos la responsabilidad en igualdad, a la hora de tomar decisiones. Y claro, había que incorporar también la perspectiva de género en una de las principales leyes que cada año elaboran todos los Gobiernos: la Ley de Presupuestos. Decimos siempre y es cierto, que toda la acción política de un Gobierno, se resume anualmente en sus presupuestos, es cierto que las cifras presupuestarias recogen las prioridades, los compromisos, las acciones que vamos a desarrollar en el territorio a lo largo de un ejercicio. Y si la igualdad es una prioridad como lo es para el Gobierno de José María Barreda, los presupuestos de este Gobierno tienen que confeccionarse atendiendo también a esta perspectiva.

La igualdad no se gana desde las estadísticas, efectivamente, la igualdad se gana desde la acción.

Así, siendo los presupuestos un reflejo de la política del Gobierno Regional, un reflejo de sus prioridades y uno de sus instrumentos más potentes para transformar la realidad, hemos decidido también abordar el análisis de los efectos que el gasto público que se contiene en estos presupuestos puede tener sobre hombres y mujeres, con el objetivo de garantizar la igualdad. Y en esa medida, nos hemos decidido a analizar los diferentes programas presupuestarios para saber cuáles de ellos tienen un mayor impacto y en qué sentido, sobre mujeres y hombres en Castilla-La Mancha, qué cambios debemos adoptar en la gestión o en la orientación de estos programas presupuestarios y en caso de respondernos afirmativamente sobre cuáles de ellos.

Un presupuesto que se analiza con perspectiva de género, persigue en primer lugar, cuantificar de manera diferenciada en función del género el impacto en términos de producción y empleo del gasto. Es decir, de todos los puestos de trabajo que se crean o que se sostienen al llevarse a cabo la actividad económica que se genera o se induce desde los presupuestos, de qué manera estos puestos de trabajo tienen como destinatario último a hombres y mujeres.

Pero junto a ello, sobre todo, además de tener esta información esencial, lo que hemos buscado a la hora de analizar los presupuestos con perspectiva de

género, ha sido sobre todo sensibilizar a todos aquellos hombres y mujeres que tienen responsabilidades en la Administración de la Comunidad Autónoma y que por tanto, toman día a día decisiones. Una tarea de sensibilización, que se nota poco en las estadísticas en el corto plazo, pero que en el medio plazo acaba siendo determinante.

En Castilla-La Mancha, hemos comenzado, recientemente, con esta experiencia de analizar nuestros presupuestos desde una perspectiva de género, lo hemos hecho por primera vez el año pasado en relación al presupuesto para 2009 que estamos ejecutando a día de hoy. Y de este análisis, de este estudio de nuestro presupuesto con perspectiva de género, hemos obtenido información de interés.

El presupuesto para Castilla-La Mancha para el ejercicio 2009 generará o permitirá el sostenimiento de unos 191.000 puestos de trabajo, de ellos, algo más de 80.800, casi 81.000 irán destinados a mujeres, si hablamos de porcentaje, el 42,4%. Los 109.000 empleos restantes serán ocupados por hombres, el 57,6%. Una primera conclusión de esta información es que el presupuesto para 2009 incide de manera diferente en función del sexo.

Sin embargo, si consideramos que la ocupación esperada de mujeres en Castilla-La Mancha a lo largo de este 2009 se situará en un porcentaje del 37,6%, nos damos cuenta que el presupuesto de la Comunidad Autónoma, incide de manera positiva, ya que incide proporcionalmente más en el colectivo de mujeres y favorece el progresivo camino de igualdad medido en términos de empleo. El empleo generado por tanto, como consecuencia del presupuesto regional para el ejercicio 2009 contribuye a reducir la brecha que aún separa a hombres y mujeres desde la perspectiva del mercado de trabajo.

Pero junto a esto, los presupuestos, para todos los años, son el lugar en el que encuentran acomodo distintos programas o acciones que desarrollan las Consejerías que tienen una responsabilidad sectorial y que no son en absoluto neutrales desde una perspectiva de género.

En Castilla-La Mancha, las mujeres perciben en mayor medida que los hombres la desigualdad en cuanto al reparto de tareas entre miembros adultos en los hogares y en realidad en todo nuestro país. Pero en nuestra Comunidad Autónoma son solo el 38% de varones los que creen que efectivamente no hay equidad a la hora de realizar tareas domésticas, mientras que más del 50% de las mujeres son las que hacen este mismo análisis. Por eso, desde el Gobierno regional, hemos dado mucha importancia a todas estas acciones que desarrollan las distintas Consejerías con responsabilidades sectoriales que contribuyen a hacer más fácil o a facilitar la compatibilidad de la vida laboral y familiar.

Una de ellas es el Plan regional de conciliación de la vida laboral, personal y familiar, con una vigencia temporal de entre 2007 y 2010 que desarrolla la Consejería de Trabajo y Empleo. Gracias a este plan, se han concedido más

de 23.000 ayudas desde que se inició su ejecución, se han invertido más de 21 millones de euros con este objetivo.

Pero también contribuye a facilitar esta compatibilidad el Programa de ayuda a domicilio, que se gestiona desde la Consejería de Salud y Bienestar Social, con una inversión que en este ejercicio asciende a más de 22 millones de euros y con un número de beneficiarios que en septiembre de este año superaba los 32.000.

De la misma manera contribuye a este objetivo la Red regional de ludotecas, también gestionada desde el Área de Salud y Bienestar Social. Hasta el momento tenemos 240 centros de estas características en Castilla-La Mancha y en ellas invertimos anualmente más de 4 millones de euros. También se facilita la incorporación de la mujer al mercado laboral gracias al servicio temporal de atención a la infancia, que se destina a familias que careciendo de recursos humanos y económicos tienen, por motivos laborales, que ausentarse a veces de su domicilio. Esto se entiende en una región en la que muchos de los trabajadores se incorporan periódicamente a tareas relacionadas con el campo, fundamentalmente a la vendimia, de hecho cada año, por razón de la vendimia, hay en torno a 600 usuarios de este programa.

Por otra parte, más de la mitad de las 3.000 ayudas que se han concedido con cargo al Decreto de apoyo a emprendedores, han sido ayudas para mujeres, y más de la mitad se han destinado a poner en marcha nuevos proyectos por parte de emprendedoras de esta región. En el último año, el Gobierno regional ha ayudado a que más de 800 contratos indefinidos hayan sido para mujeres y esto es más del 64% del total.

Como conclusión, la primera de las obligaciones que adquiere un Gobierno, que proclama como una de sus prioridades la defensa de la igualdad, es la de crear un marco jurídico adecuado, junto a ello, es esencial conocer la idoneidad y la eficacia de las acciones que se han desarrollado. Finalmente el camino de la igualdad, nos exige avanzar y no detenernos, por eso, el presidente Barreda se ha comprometido con el Anteproyecto de Ley de Igualdad que pronto se tramitará a las Cortes.

Castilla-La Mancha ha cambiado muchísimo a lo largo de estos más de 25 años de historia, desde luego, no podemos obviar que la Democracia, la Constitución, la Autonomía política, la propia incorporación a la Unión Europea, son factores explicativos de esta transformación que ha vivido nuestra tierra. Pero más allá de las explicaciones, si hubiera que encontrar un ejemplo claro de la transformación que ha vivido nuestra región, sin duda éste estaría, o al menos así yo lo veo, en el papel que han ido asumiendo las mujeres de nuestra tierra. Un papel enriquecedor y transformador que hoy nos hace más fuertes, más fuertes en un contexto de crisis económica, más fuertes en cualquier caso.

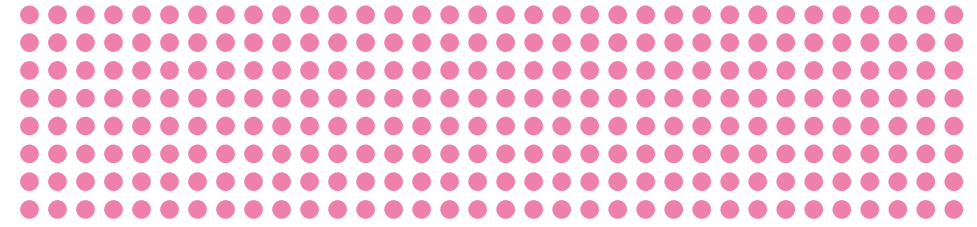
Espero que esta jornada, les sea de una gran utilidad para comprobar cómo las políticas públicas que se contienen en los presupuestos que cada año elabora el Gobierno de José M^a Barreda, tienen esta vocación de contribuir a recorrer el camino de la igualdad en nuestra tierra.



IMPACTO DE GÉNERO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. IGUALDAD DE GÉNERO PARA LA SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA.

Ponencia a cargo de:

María Pazos Morán



María Pazos Morán es licenciada en Matemáticas por la Universidad Complutense de Madrid y máster en Estadística por la Universidad estadounidense de Harvard.

En la actualidad, es jefa de Estudios de Investigación del Instituto de Estudios Fiscales del Ministerio de Economía y Hacienda donde coordina la línea de investigación sobre *Hacienda pública e Igualdad de Género*. A lo largo de su trayectoria profesional ha desarrollado numerosas actividades entre las que destacan las realizadas como Administradora para la División de Política Social de la OCDE, en París.

Es además profesora de estudios de posgrado en la Universidad de La Coruña, en la Universidad Pública de Navarra, en la Universidad Complutense de Madrid y en la Universidad de Vigo, entre otras.

Ha formado parte de la red de expertos y expertas sobre género y empleo de la Comisión Europea (2005-2006) y de la Red Europea sobre Presupuestos con Enfoque de Género.

Además María, es una de las promotoras y activistas de la Plataforma por Permisos Iguales e Intransferibles de Nacimiento y Adopción (PPIINA), desde donde expone su planteamiento feminista sobre la organización de la economía y las políticas públicas.

Es autora de numerosos artículos y publicaciones entre los que destaca el libro *'Economía e Igualdad de género. Retos de la Hacienda Pública en el siglo XXI'*.

La permanencia de la desigualdad entre hombres y mujeres en la sociedad actual se ha convertido en las últimas décadas en una de las preocupaciones comunes de todas las políticas públicas. Es lo que se ha denominado el *impacto de género* en la configuración de un nuevo modelo social.

No obstante, partimos del hecho de que existe desigualdad. Las mujeres continúan siendo uno de los colectivos más vulnerables y para demostrarlo tenemos multitud de estadísticas, estudios o investigaciones que avalan una realidad fácilmente perceptible. Con el fin de dibujar a grandes rasgos este panorama me centraré en el ámbito del empleo, el deporte, la sanidad o el cuidado de personas dependientes.

Respecto al empleo, un ejemplo lo encontramos en el porcentaje de mujeres que trabajan a tiempo parcial. Esta situación, a pesar de que cuenta con muchos defensores, implica mayores índices de precariedad laboral y en última instancia, de exclusión social. Actualmente, la mitad del salario mínimo son aproximadamente 300 euros. Una mujer que únicamente pueda acceder a un empleo a tiempo parcial, no es independiente económicamente y por tanto, no puede decidir sobre su vida. La desigualdad y la falta de autonomía son dos variables que contribuyen a perpetuar la violencia de género.

Se estima que un 10% de las mujeres¹ pueden considerarse técnicamente sometidas a violencia de género en España. Y estos datos oficiales podrían ser una subestimación de la realidad.

Otro aspecto donde se identifica la exclusión a la que se somete a las mujeres la vemos en el mundo del deporte. En la televisión, por ejemplo, el deporte masculino, concretamente el fútbol masculino, llamado fútbol, es omnipresente en una cadena pública mientras que a los deportes femeninos no se les concede ni el 50 % de la audiencia, a pesar de que somos más de la mitad de la población.

Está documentado también que las mujeres tienen menos acceso a la salud, que sus enfermedades están peor diagnosticadas y menos atendidas. Y además, un aspecto muy importante, es que las mujeres realizan la mayor parte de las labores asistenciales a personas dependientes. El cuidado de los familiares sigue vinculándose a la mujer. Una situación que está unida, precisamente, a

.....
¹ Datos aportados por la ponente en referencia a la macro-encuesta sobre Violencia de Género. 2006. Instituto de la Mujer, España.

su falta de independencia económica, porque este trabajo no aporta los ingresos suficientes para poder vivir, aún cuando se garanticen contraprestaciones económicas para las cuidadoras de las personas dependientes en el entorno doméstico.

Según afirma la investigadora sueca Diane Sainsbury en su análisis sobre modelos de sociedad, “las prestaciones y derechos adquiridos en base a las tareas de cuidado nunca son suficientes para vivir” y siguen siendo menores que las que perciben los hombres.

Todas estas desigualdades tienen su proyección en el diseño de las políticas públicas, es decir, en la configuración del modelo de sociedad en el que queremos vivir.

La consolidación de las políticas de igualdad

La Economía es considerada por algunos autores como la ciencia que estudia los incentivos.

Las políticas públicas intervienen en nuestros parámetros de conducta y tienen que ver por ejemplo, en cómo conducimos, en si fumamos o no fumamos, o sientan las bases dependiendo de si alquilamos una casa o la compramos.

Por tanto cabe preguntarnos ¿qué responsabilidad tienen las políticas públicas en la consolidación de la Igualdad?

Si hacemos una retrospectiva y analizamos cómo era la sociedad hace unas décadas, veremos que se han conseguido grandes logros. En España, por ejemplo, hasta los años setenta las mujeres no tuvieron derechos civiles. No podían ni siquiera abrir una cuenta corriente sin permiso del marido, las mujeres no podían cobrar una nómina, no podían trabajar sin consentimiento de un hombre, no podían viajar, no podían sacarse el pasaporte. En los organismos públicos no podían acceder a los cuerpos de la Administración, como por ejemplo, estadísticos facultativos del INE, jueces, etc.

De esta situación pasamos a alcanzar la llamada “igualdad ante la Ley” que comenzó a definirse a mediados de los años setenta. Las mujeres adquirieron entonces derechos como el divorcio, que quedaron recogidos en el Código Civil dando así un primer paso para alcanzar la igualdad formal.

Se inicia entonces lo que denominamos la *segunda ola del Feminismo* en la que se ponen en pie políticas públicas específicas de Igualdad. Pero llegados a este punto en el que nos encontramos desde las tres últimas décadas, la realidad nos

muestra que siguen enquistados muchos estereotipos que se creían superados y parte de los viejos mitos que favorecen la perduración de la desigualdad.

La igualdad formal no ha derivado en la igualdad real. De esta forma surge en algunos sectores sociales cierto recelo sobre la utilidad de destinar partidas presupuestarias al fomento de la igualdad o a la incentivación de políticas de discriminación positiva. Sin embargo, es importante mostrar el vínculo inexorable que existe entre las políticas públicas y la posibilidad de generar cambios en el sistema de valores, que articula nuestras pautas de convivencia.

Para demostrar esta relación debemos preguntarnos: ¿es la igualdad una cuestión privada o tiene que ver con las políticas públicas?

Desigualdad en la infancia

Desde los primeros meses de vida un niño asume el concepto de género. Autoras como Kate Millet, demuestran con estudios sociológicos sólidos que a los seis meses “una niña sabe que es una niña y un niño sabe que *no* es una niña”, porque la construcción del género masculino se construye como rechazo al género femenino.

El entorno familiar es el primer foco de aprendizaje de un niño o una niña. Es donde aprenden a diferenciar los roles y los modos de comportamiento del padre y de la madre, que a medida que vayan creciendo irán incorporando a su propia manera de relacionarse con los demás.

Pero la casa puede convertirse en muchas ocasiones en la mayor escuela de desigualdad, si los hijos aprenden a vincular determinadas actitudes con la pertenencia a un sexo u otro. Por ejemplo, en el hogar el padre hace unas tareas y la madre otras, papá se va a trabajar y mamá cuida de la casa, las niñas juegan con las muñecas y los niños con el camión. Son conceptos cargados de mensajes discriminatorios que no generan comportamientos proclives a la igualdad.

Los valores que transmitimos en la infancia trascienden además del ámbito privado, se traducen, por tanto, en políticas públicas. Pensemos en todo lo que concierne al Sistema Educativo.

Actualmente en España siguen existiendo muchas lagunas en la formación desde una perspectiva igualitaria en la que no se transmitan concepciones estereotipadas o roles denostados que responden a los parámetros de un sistema patriarcal.

Ahora mismo, por ejemplo, no se desarrollan órdenes concretas por parte de la Inspección, o del Ministerio correspondiente para que los juguetes sean igualita-

rios y apenas existen campañas publicitarias en las que se promocióne éste tipo de material educativo. Hay campañas de juguetes igualitarios, pero sólo un spot por Navidad y propuesto en la mayoría de los casos por el Instituto de la Mujer.

Estas acciones corresponden a las políticas públicas. Al igual que ocurre con las campañas de Tráfico, con las que desde el ámbito público se intenta incidir en los comportamientos privados, en el caso de los juguetes igualitarios también podrían ponerse en marcha acciones de comunicación mediante las cuales se concientice a los padres y educadores de la necesidad de adaptar el material de juego de sus hijos a los modelos de convivencia igualitaria.

Resulta profundamente discriminatorio que a las mujeres se les eduque en el cuidado y que a los hombres no se les eduque en el cuidado, que a las mujeres no se les eduque en las nuevas tecnologías y que a los hombres se les eduque en las nuevas tecnologías. Porque sabemos hoy en día que los juguetes son un aprendizaje para las profesiones del mañana. Es adquirir conocimientos y habilidades que se complementarán con una educación reglada.

Desigualdad en la educación superior.

El modelo educativo en el que se sustenta la formación de los jóvenes se traduce más tarde en las expectativas profesionales. Es entonces cuando los roles de género adquiridos determinan o limitan la capacidad de elección de una u otra carrera.

Está comprobado que chicos y chicas no eligen las mismas carreras, pero no porque la mujeres sean convencionales y tengan una tendencia a las carreras de siempre. Las mujeres han cambiado muchísimo el comportamiento y han “invadido” literalmente carreras que antes eran absolutamente masculinas, como por ejemplo la Abogacía o la Medicina.

Sin embargo, el número de mujeres que eligen carreras de Ingeniería es mucho más limitado. ¿Por qué? ¿Es una cuestión privada o intervienen también las políticas públicas?

Si nos remontamos al momento de la infancia, tal y como señalábamos antes, podemos fundamentarnos en la educación de los primeros años de aprendizaje. Por ejemplo, al no potenciar los juguetes igualitarios y los juguetes tecnológicos en las mujeres se les está impidiendo la vocación de ciencias. Se limita indirectamente una profesión con buenas condiciones salariales que queda “reservada” para los hombres.

Hay un problema de expectativas, las mujeres invaden las profesiones mas-

culinas, pero algunas nada más. Aquellas que pueden desarrollar en el sector público y en las que no van a estar especialmente discriminadas.

Por ejemplo, si una mujer decide estudiar Ingeniería es posible que tenga muchas dificultades para ejercer su profesión dentro del sector de la construcción. Un motivo de peso por el que muchas chicas no optan por este tipo de carreras técnicas. Pero, llegados a este punto, debemos preguntarnos nuevamente, ¿pueden incidir las políticas públicas en estas cuestiones?

La respuesta es sí y pueden contribuir a mejorar las expectativas de las mujeres desde lo más básico. Por ejemplo, si les preguntamos a los hombres que trabajan en la construcción el motivo por el que las mujeres no eligen este sector para desarrollar una profesión, señalan como una razón la falta de instalaciones adecuadas, a pesar de que hay regulaciones de seguridad e higiene en el trabajo.

¿Por qué no se obliga absolutamente a todas las empresas de la construcción, por ejemplo, a que haya instalaciones para mujeres y para hombres de tal manera que ninguna mujer se vea privada de esos espacios que le condicionan que no estén allí?

Las políticas de conciliación de la vida laboral, familiar y personal.

Las políticas públicas tienen la posibilidad de modificar comportamientos que se dan en el ámbito privado, promoviendo la corresponsabilidad o el reparto de tareas en el hogar. Sobre las llamadas medidas de conciliación de la vida laboral, familiar y personal, la cuestión que debemos plantearnos es si estas políticas deben aplicarse a las mujeres o si debemos cambiarlas para que hombres y mujeres puedan compatibilizar el trabajo con el cuidado de los niños y las tareas del hogar, en igual proporción.

Actualmente, estas políticas públicas generan desigualdad, y a este respecto es muy claro el ejemplo de los permisos de maternidad y paternidad. Las mujeres tienen distintos permisos que los hombres, pasando de 16 semanas en el caso de la madre a 15 días en el caso del padre.

Es una gran diferencia sobre todo porque se trata de prestaciones contributivas de la Seguridad Social. A un hombre que quiera ocuparse de su hijo y que haya cotizado durante años, se le acotan sus derechos; sus cotizaciones valen menos que las de las mujeres. Todo esto empuja al establecimiento de roles desde el momento en que los niños nacen, que es cuando verdaderamente se establecen los roles afectivos y de comportamiento.

De esta forma, las políticas públicas interceden para que la niña o el niño re-

lacionen el cuidado de los hijos y de la casa con la madre, y el trabajo en un entorno laboral externo con el padre. Está demostrado, *Esping-Andersen*² lo demuestra en su último libro, que el establecimiento de roles de las sociedades tradicionales que no permiten a las mujeres compaginar su profesión con la maternidad, es una causa de divorcios.

Pero, además, la desigualdad de los permisos de paternidad y maternidad provoca que se generen desigualdades en el empleo. Así el padre cuenta con los 15 días que establece la ley y después vuelve a su trabajo. La madre, sin embargo, una vez que finaliza su permiso de maternidad a las 16 semanas enlaza con los días por lactancia (que también los solicitan las mujeres). Después, al carecer del apoyo del padre que continúa con su horario habitual de trabajo, y no contar con políticas públicas favorables, muchas mujeres se ven obligadas a pedir excedencias, o reducir la jornada a tiempo parcial para cuidar a sus hijos.

Las políticas públicas tienen la posibilidad de modificar comportamientos del ámbito privado, promoviendo la corresponsabilidad y el reparto de tareas en el hogar.

Este tipo de políticas públicas llamadas de “conciliación de la vida laboral y familiar” están enfocadas a las mujeres. Una situación que parte de una base desigualitaria y que a la larga hace que las mujeres tengan un bajo perfil frente al empleo.

Sin embargo, es posible cambiar de orientación, de la “conciliación para las mujeres” a la “corresponsabilidad”. Para que los hombres asuman el 50% que les corresponde del cuidado, deben ponerse en pie las medidas adecuadas. Sabemos, por ejemplo, que los hombres solamente se toman los permisos intransferibles y pagados al 100% del salario; y que no se toman las reducciones de jornada, lo que es lógico porque quieren ser económicamente independientes. Pero es que es posible solucionar el cuidado (y educación) infantil con servicios públicos y con permisos iguales para ambos progenitores, intransferibles y pagados al 100% del salario. Y si ambos se implican, ninguno tiene que sacrificar su inserción en el empleo de calidad.

2 Esping-Andersen, Gösta (2009), *The incomplete revolution*. Polity Press.

Desigualdad tributaria

Desde el Instituto de Estudios Fiscales se lleva a cabo una línea de investigación sobre *Hacienda pública e Igualdad de Género*. Cuando comenzamos a crear el grupo, muchos inspectores sistemáticamente preguntaban qué tienen que ver los tributos con la igualdad de género. “Si tributamos todos, todos y todas, no hay ningún problema en el IRPF, el IRPF es igual para hombres que para mujeres, todo el mundo tiene que pagar impuestos”, decían.

Sin embargo, esta discusión ya se ha llevado a cabo en España y se ha visto, por ejemplo, que la declaración conjunta en el IRPF es muy discriminatoria porque incentiva la existencia de parejas en las que la mujer se queda en casa. Es decir, el hombre desgrava si su cónyuge se dedica a las tareas del hogar.

También podría ser al revés, pero se sabe que por muchas razones, presiones sociales, etcétera, son las mujeres las que se quedan en casa o en la economía sumergida. Y las políticas públicas contribuyen a perpetuar esta situación. Porque en el caso de que las mujeres opten por trabajar fuera de casa, la pareja pierde la desgravación a la que hemos hecho referencia. Por tanto no les sale a cuenta salir a trabajar (aumentan enormemente los tipos impositivos efectivos), con lo cual eso es un incentivo para que las mujeres permanezcan en la economía sumergida o en el trabajo doméstico, con las más malas consecuencias que eso trae luego desde un punto de vista del ciclo-vital. Ya que no acumulan derechos sociales, no tienen un salario propio y acorde con las necesidades de consumo y se convierten en económicamente dependientes. Una situación que les lleva a la pobreza, a no tener pensión puesto que no han cotizado.

Muchas mujeres junto con la declaración conjunta y otros incentivos, por ejemplo, se ven abocadas a quedarse en casa por la pensión de viudedad, que es un gran desincentivo al trabajo asalariado regular de las mujeres casadas. Hay muchas mujeres, sobre todo de bajos ingresos, que permanecen en la economía sumergida porque de todas formas cotiza su marido, lo cual no quiere decir que ellas acumulen pensión: al final cuando se quedan viudas, o cuando no tienen las pensiones del marido por otras razones, están por debajo de la línea de pobreza.

La necesidad de paliar estas desigualdades formales ya ha quedado patente de manera oficial. Así, en la última Ley de Reforma de IRPF, se dice en la exposición de motivos que por razones de igualdad de género habría que revisar la tributación conjunta. El problema es que aún no se ha llevado a cabo. Esperemos que en la próxima reforma se haga, pero está documentado y en el libro *Retos de la Hacienda Pública en el siglo XXI*³ que está colgado íntegramente en la página web del Instituto de Estudios Fiscales, se pueden ver estudios al respecto.

3 Retos de la Hacienda Pública en el siglo XXI. Elaborado por el Instituto de Estudios Fiscales.

Políticas públicas, incentivo de desigualdades

En los años 90 se hace patente que las políticas públicas producen desigualdad, es decir, las políticas públicas reflejan y potencian un determinado modelo de sociedad que hoy en día, tradicionalmente y todavía en España, es el de *sustentador masculino-esposa dependiente*. Este modelo de sociedad es el que inspira las políticas públicas y es el que la potencia.

Ese es el gran análisis que se hace después de dos décadas de políticas de igualdad, entendidas a priori como políticas neutrales. A pesar de destinar gasto público a favorecer la igualdad, los cambios en los modelos de convivencia no acaban de llegar.

La comunidad internacional detecta esta situación y llega a la conclusión de que las políticas públicas producen desigualdad y además las políticas de igualdad no compensan. No compensan la desigualdad producida por las políticas públicas. Surge entonces la idea del *mainstreaming*⁴ que en inglés significa literalmente *corriente principaleando*.

La idea del *mainstreaming* supone defender la idea de que no basta con tener políticas de igualdad marginales que no influyen en la corriente principal de las políticas públicas, sino que tenemos que cambiar todas las políticas, tenemos que cambiar la corriente principal de las políticas públicas. Es decir, debemos ocuparnos de cambiar las políticas de empleo, cambiar las políticas de educación, etc. Incluyendo así la visión de género como una política transversal que incida en todos órganos de decisión.

Hay muchos ejemplos que demuestran que las políticas de igualdad no compensan. Sin ir más lejos, el presupuesto del Ministerio de Igualdad del Estado en 2010 son 110 millones de euros, una cuantía que es para distintos organismos: El Instituto de la Mujer tiene 23 millones de euros y al Instituto de la Juventud, por ejemplo, se han destinado 35 millones de euros. Y en este cómputo total se incluyen las partidas que se dedican a la erradicación de la violencia de género. Pero la violencia de género no es sólo una cuestión que afecte al Ministerio de Igualdad, la violencia machista es un delito. Por tanto, garantizar la integridad de ciudadanos y ciudadanas es algo que no tendría que ser competencia exclusiva del departamento de igualdad, sino de todos los Ministerios. De igual modo que la política antiterrorista no se define como unas medidas dirigidas a los hombres. Todos los ciudadanos estamos incluidos sin excepción por cuestión de sexo, pues se trata de un delito, de una lacra que afecta a todos los ciudadanos.

.....
⁴ *Mainstreaming de Género*. Término acuñado por la autora sueca Gertrud Armstrong que se traduce como transversalidad o políticas transversales de género. Nota de la edición.

¿Porqué las políticas de Igualdad se enmarcan en un ámbito específico y limitado a los presupuestos de un solo Ministerio y no se dirigen de forma global a todos los ciudadanos?

¿No es la violencia de género un delito como los demás, del que hay que proteger a las personas en riesgo o agredidas como cuando se protege contra el terrorismo, contra el secuestro, como cuando se protege contra cualquier delito? ¿Podemos pensar que las políticas públicas en general no tienen nada que ver con garantizar la integridad física y psíquica del 50 % de la población, que son las mujeres? Da la sensación que la violencia de género va por otro lado y se limita “al presupuesto marginal” del Ministerio de Igualdad.

Si lo analizamos en cifras, “poco más de un cero coma algo por ciento” de los presupuestos generales del Estado corresponde al Ministerio de Igualdad que debe repartirlo no sólo en las medidas que se refieren a igualdad entre hombres y mujeres, sino a financiar otras políticas que deberían estar en la corriente principal. Es decir, deberían ser políticas transversales que implicaran a todos los órganos del Gobierno.

Las políticas públicas producen desigualdad y además las políticas de igualdad no compensan.

Pero comparemos el porcentaje presupuestario que corresponde a igualdad, respecto por ejemplo, a lo que nos gastamos en tributación conjunta, que es todos los años alrededor de dos mil millones de euros. Es decir, nos gastamos dos mil millones de euros en que los maridos desgraven si las mujeres se quedan en casa y se hacen económicamente dependientes. Suecia eliminó la tributación conjunta en 1970, porque era una rémora para la igualdad de género. Aquí nos estamos gastando en potenciar la dependencia económica de las mujeres 2.000 millones en cada ejercicio; mientras que en el Instituto de la Mujer, que se supone que tiene que compensar estas desigualdades, nos gastamos 23 millones.

¿Qué tendrá más efecto, 2.000 millones o 23 millones? Ésta es una de las razones por las que podemos asegurar y argumentar con solvencia que las políticas públicas producen desigualdad, no compensan las discriminaciones imperantes, porque son vectores de muy distinto calibre que van en sentido contrario y se imponen aquellas medidas que tienen más presupuesto.

No obstante, las políticas de igualdad no compensan no solamente porque no tienen presupuesto, sino por otra razón: y es que muchas veces, bajo la deno-

minación de políticas de igualdad, hay muchas medidas que no son de igualdad sino que son de desigualdad. Me refiero concretamente a todas las medidas llamadas “de conciliación”.

Por ejemplo, todo lo que suponga potenciar el tiempo parcial femenino, se entiende como políticas de igualdad. Y no es, en ningún caso una medida positiva para la mujer, que reduce su poder adquisitivo, aunque puede ser bueno para la familia. Es decir, se confunden los intereses de la familia con los intereses de las mujeres; y todo lo que son políticas supuestamente para las mujeres acaba limitándoles su capacidad de decisión, su independencia. Son medidas que obligan a las mujeres a elegir entre la familia o su sacrificio personal y profesional. En definitiva, les limitan sus expectativas y su autonomía.

Esta situación es especialmente importante en momentos de crisis económica. Cada vez más el empleo masculino es flexible, la “flexi-seguridad” hace que los hombres estén más disponibles para las empresas, especialmente en este momento que hay exceso de oferta de mano de obra masculina. Por el contrario, las mujeres son un empleo cada vez más rígido, a causa de las supuestas protecciones de los puestos de trabajo de las madres. El problema es que se produce lo que se llama *discriminación estadística*, ya que los empresarios, a la hora de contratar un hombre o una mujer, optan por un hombre ya que tienen muchas menos obligaciones que cuando contratan a una mujer.

Esta situación deriva en que la contratación temporal tenga nombre de mujer y que éstas sólo opten a puestos de bajo perfil, no cualificados, con el objetivo de que sean fáciles de sustituir. Los hombres mientras tanto ocupan puestos de responsabilidad o de una escala superior (este problema se trata más detalladamente en el artículo *Los mal llamados derechos de las mujeres en crisis*⁵).

En resumen, las políticas de igualdad no compensan. Primero porque no tienen presupuesto, porque tienen un presupuesto ridículo y segundo porque una parte de esas políticas de igualdad son las políticas llamadas de conciliación que van orientadas, en definitiva, a que las mujeres sigan ocupándose del cuidado.

Ahora estamos cambiando a las políticas de corresponsabilidad y seguimos luchando por la transversalidad, porque las políticas de igualdad estén en la corriente principal. Para conseguirlo es necesario cambiar las políticas de empleo, las políticas de deportes, las políticas de impuestos, etc. Éstas son realmente las políticas públicas más difíciles de cambiar, aunque serían las más eficaces. Sin embargo, se ha optado por el camino sin dificultades, porque es más fácil dedicar un poquito de presupuesto *ad-hoc* a políticas de igualdad, pero sin cambiar la estructura del sistema actual.

.....
5 “Los mal llamados derechos de las mujeres en crisis”, ponencia de María Pazos que puede leerse íntegra en la página web del Instituto de Estudios Fiscales.

Incorporación del *mainstreaming* a la normativa europea

El *mainstreaming* de género se genera en Suecia y gracias a su incorporación en la Unión Europea en 1995 junto a Austria y Finlandia, se empieza a asentar este concepto a las políticas comunitarias. En este mismo año se plantea por parte de Comisión Europea la necesidad de implantar una estrategia transversal para alcanzar la igualdad plena. El siguiente paso se producirá tras la Conferencia de Pekín de la ONU.

Como consecuencia, en 1996 la Comisión Europea diseña la denominada *Comunicación del mainstreaming*, donde se insta a todos los países comunitarios a incorporar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en todas las políticas y actividades de la Unión.

En el año 2000 la Unión Europea hace balance sobre la incidencia de las políticas de igualdad en los países comunitarios. Así, cuatro años después de integrar el concepto de *mainstreaming*, la Comisión Europea presenta una nueva estrategia marco sobre la igualdad de género, donde se plantea la evaluación del impacto de género de todas las políticas como procedimiento regular. Como consecuencia de la falta de modificaciones reales en la denominada “*corriente principal*”, se diseña en el seno de la Unión una serie de medidas que obligan a potenciar la igualdad desde las políticas públicas.

A partir de este momento, por ejemplo, se empiezan a elaborar informes de género sobre las propuestas legislativas, tal y como aconseja la Unión Europea, y además se habla por primera vez de la igualdad como apuesta positiva para el devenir económico. Una filosofía que quedará recogida en la Estrategia de Lisboa.

La Igualdad en la Estrategia de Lisboa

La finalidad principal de la Estrategia de Lisboa consiste en hacer de la Unión Europea la economía más competitiva, dinámica y tecnológicamente avanzada en el año 2010. Pero además en esta estrategia las autoridades generales hablan, por primera vez, de que la igualdad es imprescindible para la economía.

De este modo se fija como objetivo de Lisboa, conseguir la participación equilibrada de mujeres y hombres en la vida profesional y familiar, y concretamente se fija para los países de la Unión alcanzar el 60 % de empleo femenino para 2010. Economía e igualdad de género se convierten desde este momento en dos conceptos que deben ir inexorablemente unidos en la configuración de las políticas públicas de Europa.

En España estas directrices se ha ido aplicando gracias a la Ley 30/2003⁶ de impacto de género, donde por primera vez se establece la obligatoriedad de que todas las leyes y decretos que el Consejo de Ministros presente al Parlamento tienen que ir acompañados preceptivamente de un informe de impacto de género.

Más tarde, con la aprobación de la Ley de Igualdad en el 2007, se da un paso más, y ya no solamente son todos los decretos y leyes, sino además todos los planes de especial relevancia que apruebe el Consejo de Ministros.

En la aplicación del *mainstreaming* se está avanzando notablemente, sobre todo en dos aspectos. Por un lado, en la desagregación por sexos de todas las estadísticas, una norma que está claramente especificada en la Ley de Igualdad y que establece la obligatoriedad de presentar todas las estadísticas oficiales desagregadas por sexos para que verdaderamente la igualdad o desigualdad resulte visible. Esta incorporación de la perspectiva de género en los datos estadísticos es lo que se denomina *engendering statistics* y ha supuesto un grandísimo instrumento para hacer visibles las desigualdades.

Y en segundo lugar, los informes de género preceptivos que deben presentarse junto a todas las leyes y proyectos de especial relevancia que apruebe el Consejo de Ministros. Un instrumento que unido a la desagregación por sexos de las estadísticas, nos permitirán cuestionar si lo que hacemos produce igualdad o desigualdad a toda la acción de los poderes públicos.

La obligatoriedad de hacer un informe de impacto de género, parte de la necesidad de modificar aquellas políticas públicas que tienen un efecto negativo para la igualdad. No obstante, existe la tendencia de considerar todo lo relativo a la igualdad como una medida positiva que favorece a la mujer, pero como hemos analizado anteriormente, no siempre es así.

Cambio de modelos de convivencia

Tras haber recorrido un arduo camino hacia la igualdad formal entre hombres y mujeres, surge la necesidad de cambiar el actual modelo que inspira las políticas públicas, en el que refleja una estructura social basada en la familia de *sustentador masculino- esposa dependiente*. El nuevo modelo de convivencia, más próximo a la igualdad real y efectiva entre hombres y mujeres, debe responder a un esquema de *personas sustentadoras/cuidadoras*

6 La ley 30/2003 de 13 de octubre sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el gobierno.

en igualdad, es decir que todas las personas cuiden y que todas las personas trabajen.

Hay tres condiciones para hacer posible este cambio de modelo. Uno es servicios públicos adecuados, sobre todo en lo relativo a la educación infantil y a la atención a la dependencia. El segundo es implicación de los hombres al 50 % en las tareas de cuidado. Este es el gran reto del siglo XXI, el cambio del comportamiento masculino, y es posible por ejemplo con la igualdad total entre los permisos de maternidad y paternidad o la corresponsabilidad. Y la tercera condición es la racionalización de horarios. Es necesario que los horarios de las personas a tiempo completo sean más cortos y más flexibles.

Lo importante es que con estas tres condiciones se conseguiría que nadie tuviera que sacrificar su carrera, su promoción profesional y personal; si no que verdaderamente todo el mundo tuviera las mismas posibilidades de autonomía e independencia.

Desde el punto de vista económico, ¿es posible este cambio de modelo? ¿Podemos permitirnoslo?

Hasta los años 90 se pensaba que las mujeres se sacrificaban por la economía, que la división del trabajo era positiva porque permitía que el Estado ahorrara mucho dinero, por ejemplo, en servicios públicos, asistenciales, etc.

Hoy en día la percepción ha cambiado mucho. Alva Myrdal⁷ planteaba en su obra *Women's two roles* (Los dos roles de las mujeres) que en la sociedad actual la división del trabajo es ineficiente. Es decir, las mujeres no se están sacrificando por la economía, sino por perpetuar una organización patriarcal ineficiente.

Las expectativas de las mujeres han variado acorde con los tiempos. Ahora las mujeres tienen mucha más esperanza de vida, no se dedican a criar o a cuidar a familiares mayores durante prácticamente toda su vida, sin plantearse retos profesionales.

Las mujeres tienen un nivel de educación que actualmente supera a los hombres en la Unión Europea, y si no lo aprovechamos estamos despilfarrando un capital humano valiosísimo. Todas las políticas que incitan a las mujeres a quedarse en el hogar, en realidad lo que hacen es empujarlas a la economía sumergida con lo que supone para el desarrollo económico y social.

Sin embargo, la mayor insostenibilidad de este modelo de desigualdad que tenemos es el reto demográfico que supone la bajísima fecundidad. Un efecto que está asociado con la desigualdad de género. Tenemos bajísima fecundidad

7 Kleyn, Viola y Myrdal, Alva. (1957), *Women's two roles: home and work*, Routledge.

porque no permitimos que las mujeres compatibilicen satisfactoriamente su vida laboral, personal y familiar. Estamos asistiendo a lo que se llama *la huelga de fecundidad*, que provocará problemas demográficos. La maternidad resulta muy difícil para muchas mujeres que no ven posible compatibilizarla con un empleo de calidad.

Si mantenemos los niveles de las tasas de fecundidad actuales, en España tendríamos 10 millones de habitantes a final de siglo. Sólo las medidas que realmente fomenten el modelo de *“personas sustentadoras/cuidadoras en igualdad”* favorecerán al incremento de la natalidad, ya que las mujeres podrán hacer compatibles sus expectativas profesionales y familiares.

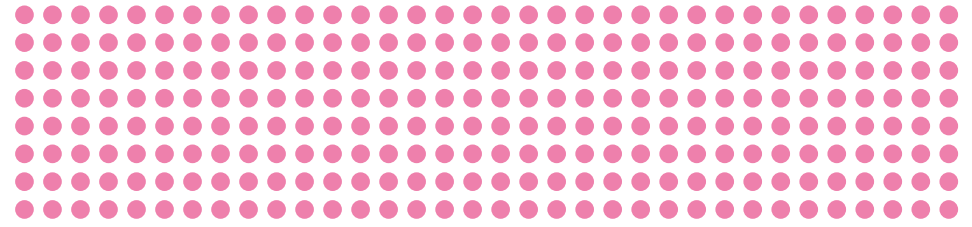
Hemos superado muchos obstáculos y la experiencia nos demuestra que la igualdad es posible y que podemos cambiar las políticas públicas que la hagan efectiva.



04

EL MODELO SUECO. MAINSTREAMING Y PRESUPUESTOS DE GÉNERO

Ponencia a cargo de:
Gunilla Sterner



Gunilla Sterner, es experta en Género en el Consejo de Administración de la Provincia de Estocolmo desde 1994. Ha trabajado para el Ministerio de Trabajo e Investigación sobre Igualdad de Género entre 1978-1980. Ha investigado sobre el apoyo a la Integración de Género en el nivel central de gobierno en 2005 y ha sido asesora en el Ministerio de Industria y Comunicación y en el Ministerio para la Integración y la Igualdad de Género.

En 1980 fue miembro de la Delegación de Suecia para la conferencia de la ONU sobre la mujer en Copenhague y en 1995 fue participante en la conferencia de la ONU sobre la Mujer en Beijing.

En 1996 estuvo invitada por el Gobierno Nacional de la India para informar sobre las políticas de género de Suecia y también ha sido coordinadora del proyecto y autora del informe “*Mainstreaming* de género en los Estados Miembro de la Unión Europea de 2007” para la Unión Europea.

Tiene numerosas publicaciones, entre las que destaca “*La igualdad de género y el desarrollo regional*”, un documento presentado en una conferencia científica en Guwahati, India, en 1996.

En el año 1998 el Consejo de Europa define el concepto de *mainstreaming* de género como la reorganización, la mejora, el desarrollo y la evaluación de los procesos políticos, de forma que la perspectiva de género sea incorporada a todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas determinantes en formulación de políticas. De alguna manera, lo que quiere decir esto, es que el trabajo de igualdad de género va desde la pequeña casa a la casa grande, es decir, de lo más pequeño a lo más grande, a decisiones normativas.

Lo que supone que todo el funcionariado público es importante para poder aplicar y para empezar a trabajar con la perspectiva de género, por tanto, no solamente las personas expertas en género o las que tienen esos puestos importantes, sino que todos en nuestro trabajo habitual, debemos incorporar una perspectiva de servicio público.

No obstante, la misma Comisión de la Unión Europea realizó otra definición, o incorporó otros matices al concepto de *mainstreaming* de género. Se entiende también como la incorporación del enfoque de género en todas las etapas de los procesos políticos. Es decir, diseño, ejecución, seguimiento y evaluación. Con el fin de promover la igualdad entre mujeres y hombres se evalúa cómo las políticas impactan en la vida y en la posición de las mujeres y los hombres, asumiendo la responsabilidad de volver a debatirlas en caso de que fuera necesario.

El presupuesto de género

Según algunos autores el presupuesto de género es lo mismo que el *mainstreaming* de género y la única diferencia es la práctica en la economía. Pero existen otras definiciones como la “integración de la perspectiva de género en el proceso presupuestario del gasto público, y esto se puede hacer mediante el desarrollo y la integración del análisis con perspectiva de género o la evaluación del impacto de género en el proceso presupuestario”. Una definición que se planteó a raíz del Consejo Nórdico de Ministros, en el año 2006. En aquel momento, los países nórdicos en conjunto propusieron un proyecto pionero y muy interesante para aclarar qué eran los presupuestos de género e intentar desarrollar un análisis sobre igualdad de género en el modelo socio-político

imperante, así como realizar una evaluación del impacto de los temas de género en las políticas públicas.

Empiezan así a fomentarse diversas opiniones, entre las que encontramos recomendaciones de los Estados Miembro de junio de 2009, sobre la perspectiva de género como respuesta a las crisis financieras y económicas. El Comité consultivo sobre la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres presenta un dictamen en el que instan a “considerar si el mecanismo de elaboración de los presupuestos con enfoque de género podría incrementar la igualdad de género mediante la corrección de los efectos negativos de los ingresos y gastos, así como mejorar el control y la rendición de cuentas sobre todo en los presupuestos nacionales”.

Como país europeo hemos adoptado los principios de integración de género desde el año 1995. Pero no fue hasta el año 2000, en el periodo 2000-2004, cuando en Suecia se trabajan los presupuestos de género desde un nivel nacional hasta el nivel regional y luego local.

La integración de la perspectiva de género en el proceso presupuestario del gasto público se puede llevar a cabo con el desarrollo e integración del análisis con perspectiva de género o la evaluación del impacto de género.

El Gobierno nacional comenzó un trabajo más sistemático en el año 2004, en esos momentos teníamos un gobierno social demócrata y comenzaron a realizar un plan, en las oficinas gubernamentales suecas, para la igualdad de género desde el año 2004 hasta el 2009 y esto incluía todas las áreas de política. Y todos los Ministerios establecieron personas de contacto y se crearon divisiones para la igualdad de género que coordinaran todo el trabajo en las oficinas. A partir de entonces los funcionarios públicos del Gobierno Nacional recibieron una formación en igualdad de género, en conocimiento básico sobre género y en métodos que les habilitó para hacer una evaluación de impacto de género o un análisis de género de su propia política de departamento.

Se realizaron una media de 90 ó 100 análisis de ese tipo en el primer año y se crearon también diferentes indicadores para hacer un seguimiento, como por ejemplo: cuántas personas están recibiendo formación o cuántos análisis se llevan a cabo o cuántas evaluaciones de impacto se han hecho, cuáles son las diferentes propuestas que se han presentado, cuántas estadísticas de las propuestas están segregadas por género, etc.

En el año 2006 se celebran elecciones generales y se produce el relevo al parti-

do derechista. Sin embargo, el cambio no afectará a cuestiones fundamentales. Si bien varían las políticas públicas, no se ha modificado la política porque en Suecia existen una serie de objetivos nacionales para igualdad de género, que han sido asumidos por ambos gobiernos y por el Parlamento y estos objetivos no han cambiado. De esta manera podemos decir que tenemos un marco que cualquier gobierno puede utilizar y el nuevo gobierno también aceptó. Por tanto, el plan para la formación de los funcionarios gubernamentales en igualdad se amplió hasta el año 2010.

Un poco antes, en el año 2006, se desarrolló un proyecto nórdico sobre la evaluación de presupuestos con enfoque de género denominado: “Ahora es por el dinero” que consistía en incorporar la perspectiva de género en los presupuestos nacionales de los países nórdicos -Suecia, Dinamarca, Finlandia y Noruega-.

Las recomendaciones que surgieron a raíz de este proyecto fueron que tendríamos que trabajar con un análisis de la distribución, ver a qué se destina el dinero -si es para hombres, para mujeres-, ver una planificación a largo plazo, así como utilizar estudios sobre usos del tiempo para ver cómo las mujeres y los hombres trabajan y cómo están divididos en su trabajo, por ejemplo en tiempo pagado y tiempo no pagado, tiempo remunerado y tiempo no remunerado. De esta forma se consigue una fotografía más clara de la situación, con el fin de que contremos y hagamos un seguimiento continuado de la incorporación de la perspectiva de género a las políticas públicas, su idoneidad y su gestión.

Un resultado de este trabajo, de la formación y del análisis es que en Suecia, ahora, tenemos un anexo a la propuesta o el anteproyecto del presupuesto anual, con datos y con cifras sobre la distribución de los recursos económicos entre hombres y mujeres. De forma que cada año, desde el 2004, podemos ver la distribución de los recursos económicos entre mujeres y hombres en diferentes esferas de la vida, como por ejemplo salarios, empleo, seguros sociales, permisos por enfermedad, permisos por maternidad, pensiones, madres solteras, etc.

Otro de los resultados es el cambio en el diseño de las políticas públicas. Cuando se incorporaron los análisis de impacto de género sobre las propuestas de la Administración, se detectaron que muchas de ellas también podrían tener un efecto negativo sobre la igualdad.

No obstante, en Suecia además no dejamos todo el proceso en manos de las Administraciones Públicas, sino que contamos con un importante lobby de mujeres, un grupo de presión, que es una ONG, encargada de redactar un informe sobre los efectos negativos de los llamados “presupuestos con enfoque de género”. Según esta ONG el gobierno no cumplía con su propia declaración después de haber hecho la evaluación de impacto de género sobre la propuesta económica de primavera. Por tanto, ha habido dos áreas que han estado

estudiando este efecto y han llegado a la conclusión de que algunas de las áreas tenían que ser modificadas, porque estaban favoreciendo al hombre, por ejemplo en el caso de los Jueces o Tribunales, Policía, etc.

En el caso del sistema judicial, por ejemplo encontraron que había un 80% del presupuesto (30 millones de euros aproximadamente) que se estaban destinando a los hombres porque ellos utilizaban más este dinero que las mujeres. Cometían más crímenes además. Lo que supuso que se creara un manual sobre presupuestos con enfoque de género -basado en los estudios de la Dra. Diane Nelson- en el que se estima el porcentaje del gasto por sexo, se analizan los datos macroeconómicos y los procesos del sector público de manera pormenorizada.

Cuando las oficinas gubernamentales llevaron a cabo esa formación sobre la perspectiva de género, se crearon comités de apoyo específico, los *JämStöd*, que se desarrollan entre los años 2004 - 2007 y velaban por la correcta integración de género en la política sueca. Se encargaban también de asesorar a los Ministerios a hacer el análisis de género desarrollando métodos de incorporación de *mainstreaming* mediante un manual de formación para los altos cargos y funcionarios. Los métodos eran un conjunto de normas, como por ejemplo, La Escalera (*The Ladder*), cómo utilizar y organizar el trabajo, también había formación en temas básicos de género, se llamaba el triángulo, y es un modelo que es muy sistemático, habla de los objetivos nacionales, de las tres bases que hay detrás y las razones por las que debemos trabajar por la igualdad de género.

La formación en metodología en análisis de género y la aplicación de los métodos en el proceso presupuestario para llevar a cabo las políticas de género, utilizaron un método muy simple que se llamaba *JämKAS Bas*

En el año 2008, cuando se produjo el cambio de Gobierno, se reemplazó el *JämStöd* por un nuevo organismo llamado *Jämt*, que es una nueva entidad nacional de apoyo encargada de toda la investigación de género y de la organización. Recientemente han realizado entrevistas a todas las autoridades del Estado acerca del trabajo que se está llevando a cabo para la integración de género o *mainstreaming*, han investigado la publicación de la perspectiva de género en 216 instancias del gobierno y han encontrado que un tercio de las autoridades estaba bastante satisfecha con su propio trabajo, por tanto habían tenido bastante éxito, mientras que otras autoridades pensaban que realmente no sabían cómo hacerlo.

1 Metodología desarrollada por el *JämStöd* que contiene los pasos (al igual que los peldaños de una escalera) de la transversalización de género así como recomendaciones a seguir para conseguir resultados a largo plazo.

También intentaron ver realmente qué acciones habían aplicado las autoridades, si había sido simplemente una cuestión de actitud o de principios o si realmente habían hecho algún tipo de actividad como la formación o como el análisis de género. Así descubrieron que no se habían cubierto las previsiones y se establecieron algunas preguntas acerca de si deberían todas las autoridades gubernamentales aplicar la perspectiva de género o si debería ser solamente la autoridad nacional, o cuáles son las autoridades más importantes.

Otra de las conclusiones de este estudio fue la necesidad de implicar a determinados organismos públicos que consideraban sus políticas neutrales. Es el caso del Ministerio de Hacienda, donde se demostró por ejemplo que trataban a los clientes de una manera diferente si eran hombres o si eran mujeres, descubrieron que los hombres obtenían servicios mejores y más información y que a las mujeres se les dedicaba menos minutos, menos tiempo y tenían menos información, pese a considerar las políticas de la hacienda pública neutrales.

Se ha hecho exactamente lo mismo en lo que se refiere a las autoridades de la Seguridad Social, se dieron cuenta, cuando utilizaron este estudio, que tenían actitudes muy estereotipadas y muy tradicionales. El mismo tipo de estudio se ha llevado a cabo también en escuelas de primaria, donde pensaban que el personal en las escuelas, en preescolar y en primaria, estaban tratando a los niños exactamente igual que a las niñas pero cuando alguien se puso a pensar cómo ellos reaccionaban ante los niños y las niñas, se dieron cuenta de que no les estaban tratando de la misma manera, les estaban tratando de una manera totalmente diferente, a los niños les gritaban: “vete de aquí, vete a jugar al recreo” y a las niñas, en cambio, las tenían dentro, no las mandaban al recreo, no las hacían salir, tendían a ser más silenciosos, más cuidadosos, no hacer mucho ruido, les decían que estuvieran tranquilas, calladas, que no hicieran ruido, mientras que a los niños los mandaban al patio.

Desde mi punto de vista, algunas autoridades han hecho unos informes y un trabajo muy bueno en lo que se refiere a la igualdad de género, por ejemplo, los servicios militares donde constituyeron cuerpos de investigadores especiales para la igualdad de género en la Escuela Superior Militar. La mayor parte de las autoridades suecas, están trabajando ahora de la misma forma, igual que lo comenzaron a hacer los Ministerios Nacionales.

En el ámbito regional existen Juntas Administrativas Regionales (*County Administrative Boards*) dirigidas por el Gobierno y que implementan las políticas nuevas del Gobierno nacional en las regiones de manera coordinada. También tenemos Consejos Regionales, que son directamente elegidos en las regiones y se ocupan de los hospitales, de los centros de salud, del transporte, etc. Las Juntas Administrativas Regionales, se ocupan de la agricultura, planificación regional, planificación urbana, cuidados sociales, se ocupan también de las po-

líticas municipales y su desarrollo. Todas las Juntas –existen 21 en total– han incorporado desde el 2008 la perspectiva de género en todas las actividades, destacando, analizando y considerando las diferentes condiciones que tienen los hombres y las mujeres.

La Junta Regional de la provincia de Estocolmo, llevó a cabo un plan de acción para el año 2008-2010 acerca de cómo deberíamos trabajar para aplicar e implementar esta perspectiva. En el plan se dice que todas las decisiones deben ser analizadas teniendo en cuenta el género, que todas las estadísticas deben estar desagregadas por sexo y que todos o todas las funcionarias y funcionarios contratados deben tener una formación básica de al menos tres horas obligatorias sobre *mainstreaming*.

Actualmente, somos unas 400 personas aproximadamente las que estamos trabajando para las Juntas Administrativas Regionales y para la Junta de la provincia de Estocolmo y yo creo que hoy en día la tercera parte de este personal ha recibido ya esta formación básica y el mismo porcentaje ha recibido ya la formación sobre los métodos para analizar su propio trabajo.

Los Consejos municipales. El ejemplo de la provincia de Västra Götaland

Los Consejos municipales han hecho un gran trabajo en la incorporación de la perspectiva de género a las políticas públicas. Destaca sobre todo el caso de la provincia de *Västra Götaland*, una región que está al lado de *Gothenburg*, en la costa occidental de Suecia, donde han trabajado muchísimo por la inclusión de presupuestos de género.

Así han sido los primeros que han empezado a utilizar las tarjetas de asistencia divididas por sexo, se realizan estudios sistemáticos donde se analiza el desarrollo de las políticas públicas por sexos, utilizan tarjetas donde se apuntan los resultados, y están haciendo un seguimiento exhaustivo para poder conocer los efectos que producen determinadas acciones administrativas. Un feedback que garantiza el flujo continuo de información y la posibilidad de comprobar que todos los acuerdos tengan perspectiva de género.

De esta forma se analiza de manera continuada cómo obtener un mejor servicio, una mejora, un trabajo más efectivo y de mayor calidad. En el año 2009 se hizo la revisión de 49 acuerdos y 43 de éstos tenían la perspectiva de género y 19 eran excelentes, esto quiere decir que se hizo un muy buen trabajo, una buena práctica.

Otro ejemplo lo encontramos en la gestión del hospital *Södra Älvsborgs* donde

se establecieron indicadores controlando el tiempo de espera para hombres y mujeres en los tratamientos médicos, o si había diferencia en las prescripciones médicas entre hombres y mujeres. Se analizó también si había una igualdad en la atención sanitaria para mujeres y hombres de edad avanzada, o cuál era el tipo de comportamiento que se tenía con los usuarios si eran hombres o mujeres, cómo se interrelacionaba con ellos y ellas, qué sabían realmente acerca de unos y otras, qué sabían de su vida, etc. De los 28 presupuestos detallados de los hospitales, 25 tenían perspectiva de género y hubo uno catalogado como excelente en esa región.

También trabajaron con desarrollo regional en las zonas urbanas y de estos desarrollos regionales, podemos decir que 14 de los 19 que se presentaron eran muy buenos. Una de las buenas prácticas que ellos empezaron por sí mismos, es el plan *Södra Bohusläns*. En el 2008 empezaron a controlar el diagnóstico de diabetes, hipertensión, enfermedades cardíacas y asma entre otras, y lo hicieron con perspectiva de género. Así se pudo comprobar que tenían 31 programas con perspectiva de género y que este ejemplo podía servir como modelo para aplicar la perspectiva de género en las áreas hospitalarias.

El modelo del Consejo Municipal de Estocolmo

El Consejo Municipal de Estocolmo es también un muy buen ejemplo cuando hablamos del trabajo de integración de género, ya que han hecho una formación para gerentes y administradores durante cuatro años.

Se trata de unos cursos que se imparten varios días en semana y a los que asisten mayoritariamente altos cargos, doctores, directivos, etc. Mediante esta formación se les dan las claves para detectar en sus actividades diarias muchos patrones de género que antes estaban ocultos y eran desconocidos para ellos. El personal realizó investigaciones acerca de sus servicios y encontró nuevos indicadores de género en la atención de salud que condujeron a reestructuraciones, a nuevos métodos de tratamiento a nuevas formas de llevar sus operaciones médicas, y a nuevas formas para la detección de enfermedades, etc.

En este caso de Estocolmo podemos destacar muchos ejemplos de buenas prácticas, de muy buenas prácticas. Por ejemplo, las bolsas de la ropa sucia: los enfermeros y enfermeras empezaron a preguntarse por qué las bolsas de ropa siempre estaban llenas de toallas mojadas en las habitaciones de los hombres, mientras que en las habitaciones de mujeres, no había toalla, o sea no tenían toallas en las bolsas de la ropa sucia. Cuando empezaron a investigar, descubrieron que los pacientes que venían a este hospital, que tenían la misma enfer-

medad, en el caso de las mujeres, a los hombres se les trataba en el hospital con cuidado médico, mientras que a las mujeres se las mandaba a casa con una prescripción, una receta médica para que ellas mismas se cuidaran en casa. De esta manera empezaron a estudiar los presupuestos de género y a hacer una estimación económica sobre cuánto cuesta el tratamiento de un hombre en el hospital, en comparación con el tratamiento de una mujer en casa. Cuáles son los costes, pues el coste de las mujeres por supuesto era más bajo, el de los hombres era más elevado. Se consideró necesario compensar las diferencias en el gasto entre hombres y mujeres en sanidad. La solución tenía dos visiones. Por una parte, se podía reducir el presupuesto para los hombres con el fin de igualar los recursos o en caso contrario, habría que aumentar el presupuesto de las mujeres para que estén en la misma situación y reciban los mismo servicios.

El modelo sueco puede servir como ejemplo de integración de la perspectiva de género en los presupuestos y en las políticas públicas.

Por ejemplo en las clínicas locales, un doctor que recibió formación sobre *mainstreaming* estableció en su consulta un plan para ver qué tipo de pacientes recurrían a él, qué tipo de enfermedades tenían, etc. Descubrieron que la mayor parte de los pacientes eran mujeres mayores y que tenían problemas de incontinencia y en esta clínica ni siquiera tenían una sala para un ginecólogo o una ginecóloga. Por tanto, no podían tratar a las mujeres, así que después de este examen, de este análisis que hicieron, reorganizaron completamente la consulta y crearon un nuevo departamento para servir mejor a los clientes. También descubrieron que los doctores hombres y mujeres tenían el mismo número de pacientes, porque las mujeres que trabajaban a tiempo parcial tenían el mismo número de pacientes que los hombres aunque su horario era a tiempo completo.

Tras proponer a los doctores hombres que trataran pacientes de las doctoras hubo una gran lucha ante la negativa de muchos médicos que se negaban a hacer un reparto equitativo compensado con el número de horas de trabajo. Así que al final, se prescindió de algunos de estos doctores que no querían aceptar la propuesta. Ahora han reorganizado la clínica local completamente de acuerdo a las necesidades de pacientes y cuerpo médico. Y todo esto fue el efecto de la formación especializada que recibió el responsable de la clínica.

El Consejo de la provincia de Estocolmo ha adoptado también la declaración de CEMR, una normativa europea para los Municipios y Consejos locales, que describe la integración de género de diferentes campos, como por ejemplo es-

cuelas, sitios de atención a la tercera edad, etc. Da ejemplos y actividades muy concretas que se pueden llevar a cabo. Por tanto creo que son buenos ejemplos acerca de género en el caso del Consejo Regional de Estocolmo.

En el caso de las municipalidades con el nivel local en Suecia, el Gobierno nacional asignó 125 millones de coronas suecas para el desarrollo de integración de género en los municipios y los recursos se han destinado a través de la asociación de municipios y regiones de Suecia que han financiado proyectos realizados en diferentes municipios.

Esto ha permitido que se pongan en marcha muchas actividades en el ámbito local, pero cuando solicitan fondos para un proyecto, se tienen que solicitar de una manera muy clara y muy articulada desde el nivel más alto de dirección en el municipio. Para la concesión de fondos es necesario el consenso de la Junta de Gobierno.

En la actualidad, hay 47 Municipios o Regiones o Juntas de Comunidades, incluyendo las Juntas Regionales, que están trabajando en estos proyectos de *mainstreaming* en todo el país y los servicios se refieren a las escuelas, salud, vivienda y servicios urbanos, atención dental, atención social, servicios de rescate, servicios de emergencia contra incendios, etc. En Estocolmo han empezado a trabajar con el sistema escolar y están reuniendo indicadores y estadísticas para ver cuáles son las condiciones de las niñas y los niños en las escuelas. Es decir, cuáles son las escuelas que cuidan más la igualdad de género, de manera que los padres puedan escoger entre diferentes centros formativos, de los cuales el trato no sexista y la educación igualitaria es un valor añadido muy importante.

Obstáculos y recomendaciones

El modelo sueco puede servir de ejemplo de integración de la perspectiva de género en los presupuestos y en las políticas públicas. No obstante, sigue habiendo trabajo por hacer. Por ejemplo, recientemente hemos realizado un estudio acerca de la integración de género en las autoridades gestoras del transporte. Queríamos saber qué se puede hacer para mejorar el servicio y cómo se habían incorporado las directrices de *mainstreaming* en su gestión. Así detectamos que todavía hay una cierta resistencia y una brecha entre las instrucciones que se tenían y lo que realmente se llevó a cabo. Para subsanarlo se les ha mandado unas instrucciones clarísimas, pero hay que ser conscientes de que no siempre se va a hacer tal y como se ha instruido.

Creo también que hay una necesidad de que se hagan más estudios sobre los

efectos del *mainstreaming* en la sociedad, ver qué es lo que realmente significa este trabajo sobre igualdad en la sociedad, en las mujeres y los hombres de estas regiones. Es decir, cuáles son los efectos de la integración de la perspectiva de género en los presupuestos, en la sociedad y en las personas que viven en este entorno.

Algunas de las buenas prácticas como por ejemplo el anexo del Gobierno nacional para el anteproyecto de los presupuestos anuales o los Consejos de Gobierno de *Estocolmo* y *Västra Götaland* o las Juntas Administrativas Regionales y los sistemas de apoyo han sido muy buenos, prácticos y muy exitosos.

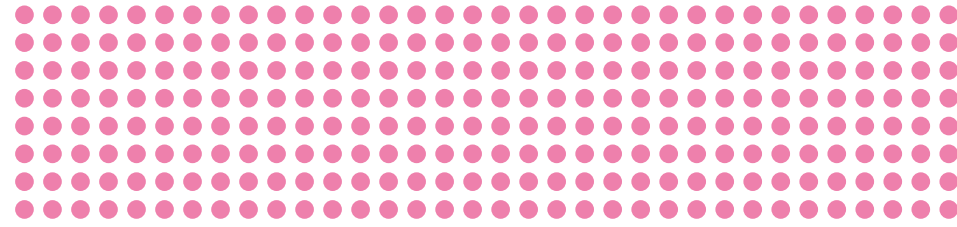
Si hablamos de experiencias y recomendaciones, destacaría la de utilizar estadísticas desagregadas por sexo y trabajar de forma sistemática, organizarse paso a paso, formar a los altos cargos y al personal. Es importante también utilizar métodos para el análisis y la evaluación del impacto de género, hacer planes e informes anuales sobre *mainstreaming* o integración de género, estudios a medio y largo plazo, y hacer un seguimiento absoluto a través de indicadores. Es decir, obtener feedback, obtener una información de vuelta, para saber qué está ocurriendo con esta perspectiva y estudiar el efecto en esta sociedad.

●●● 05

HERRAMIENTAS PARA EL ANÁLISIS DE IMPACTO DE GÉNERO EN LOS PRESUPUESTOS

Ponencia a cargo de:

Priya Álvarez Castiñeiras



Priya Álvarez Castiñeiras, es licenciada en Derecho Económico por la Universidad de Deusto y máster en Sociología Jurídica por el International Institute for the Sociology of Law. Además en los últimos años, ha cursado estudios de experta en Hacienda Pública en la Universidad del País Vasco, máster en Gestión de Proyectos en la Universidad de Valencia y máster en Gestión de Políticas Públicas con enfoque de género en la Universidad Complutense de Madrid. Coordinó la primera iniciativa de presupuestos sensibles al género del Gobierno vasco en el año 2000. Desde entonces se ha especializado en la teoría y la práctica de los presupuestos con enfoque de género y participando activamente en iniciativas nacionales e internacionales. Ha investigado herramientas y metodologías y formado a personal de departamentos de hacienda y finanzas en varias administraciones del Estado y del extranjero. Pertenece a la Red Europea de Presupuestos con Enfoque de Género y ha organizado el primer Congreso Internacional de Presupuestación Responsable con la Igualdad de Género, en Bilbao, en el año 2008.

Actualmente trabaja como consultora internacional para Naciones Unidas en proyectos de modernización y reforma de la gestión de las finanzas públicas, mediante la integración de la perspectiva de género en la elaboración y evaluación de los presupuestos públicos en el marco de la presupuestación y gestión orientada a resultados.

La Red europea de presupuestos con enfoque de género

La Red Europea de Presupuestos con Enfoque de Género nace en el año 2006, en Austria, coincidiendo con la presidencia austriaca de la Unión Europea. Surge tras varias iniciativas de presupuestos con enfoque de género en el ámbito europeo y ante la necesidad de coordinar actuaciones y homogeneizar metodologías. Tras varios años de iniciativas dispersas, descoordinadas y de muy distinta naturaleza, la creación de esta Red obedece al impulso de unificar esfuerzos y lograr que la UE asuma un compromiso firme por implantar una metodología común de análisis y elaboración presupuestaria que incluya la perspectiva de género y promueva la igualdad entre mujeres y hombres.

Los presupuestos con enfoque de género nacen en los años 80, en Australia, de la mano de la economista australiana Rhonda Sharp que implementó la primera experiencia internacional en un gobierno. Posteriormente, favoreció su difusión en los países de desarrollo, sobre todo de la mano de UNIFEM¹ y del Secretariado de la Commonwealth. En los años posteriores, las experiencias de presupuestos con enfoque de género se aplicaron preferentemente en países en desarrollo de la mano de las evaluaciones y auditorías de la eficacia de los fondos de cooperación al desarrollo, y de un nuevo enfoque de la perspectiva de género en la ayuda al desarrollo que primaba la transversalidad del componente género en todas las actuaciones y proyectos (enfoque GED) frente a los proyectos específicos destinados a mujeres (enfoque WID). De hecho hasta el año 2000, cuando se inició la experiencia del País Vasco (pionera en su momento) apenas existían iniciativas similares en el ámbito de la UE.

La iniciativa del País Vasco despertó mucha expectación y constituyó un hito en su momento. Se convocó un seminario para las personas titulares de las diversas consejerías y el Lehendakari. Posteriormente, se seleccionaron varios programas piloto y se procedió a su análisis desde la perspectiva de género. Resultó una experiencia muy productiva que puso de manifiesto hasta que punto, mediante la actuación pública, se puede favorecer o perjudicar la igualdad de género. Final-

1 UNIFEM: es el fondo de las Naciones Unidas para la mujer, dedicado al avance de los derechos de la mujer y la igualdad de género. Provee asistencia técnica y financiera para programas y estrategias innovadoras que promueven el empoderamiento de las mujeres. Para más información. www.unifem.org

mente, la experiencia no culminó como se deseaba en una extensión de las experiencias piloto en distintos departamentos al resto de los proyectos y programas de gasto. El departamento de Hacienda, por su parte, consideró que la metodología todavía no se hallaba lo suficientemente testada y estandarizada como para permitir su aplicación inmediata y extensiva. El proyecto finalizó una vez acabada la fase piloto, dado que sin la participación y el liderazgo del Departamento de Hacienda era muy difícil conseguir que los departamentos se involucraran en un diseño y gestión presupuestaria cuyo impulso no partiera del propio departamento encargado de la elaboración y aprobación presupuestaria.

En el año 2006, cuando se crea la Red Europea de Personas Expertas en Presupuestos con enfoque de Género (EGBN, sus siglas en inglés), las experiencias que se habían puesto en marcha hasta ese momento en el ámbito de la UE se caracterizaban por la diversidad en su origen y naturaleza como en su ámbito de aplicación. En el Reino Unido, un grupo de activistas y académicas había puesto en marcha el Women's Budget Group, con sedes en Inglaterra, Escocia y Gales. Se trata de una organización sin ánimo de lucro que logró establecer un sistema de consultas con el Gobierno previas a la aprobación del presupuesto. Uno de sus logros más destacados fue el cambio en la política de ayudas a la infancia en situaciones de exclusión social. Las investigaciones sociales demostraban la poca eficacia de las ayudas cuando se otorgaban al "cabeza de familia", entendiéndose por tal al padre, en lugar de a la madre. Esta lectura sexista del concepto "cabeza de familia" fue eliminada, a fin de mejorar la efectividad de los programas de ayuda, valorándose en cada caso la idoneidad de conceder la ayuda al progenitor más adecuado.

Se planteó también una iniciativa de presupuestos con enfoque de género en los años 2004-2005, en los cinco países que componen el Consejo Nórdico - Finlandia, Islandia, Suecia, Noruega y Dinamarca-. En este caso, se buscaba explorar las posibilidades de institucionalizar el presupuesto con enfoque de género de manera gradual, mediante el establecimiento de experiencias piloto que permitieran ir aprendiendo y diseñando una metodología de aplicación.

En Italia, se habían producido varios casos de experiencias locales en municipios de las regiones de *Las Marcas* y *Emilia-Romagna*. Posteriormente, se introdujo en el municipio de Módena el llamado Enfoque de las capacidades, que busca definir la igualdad como la capacidad de mujeres y hombres de tener acceso y disfrutar de cuestiones básicas para el desarrollo de la vida como: un entorno seguro y saludable, una educación de calidad y capacitación para el empleo, un trabajo decente, etc.

En Alemania también existe desde hace años una experiencia en vigor en Berlín, tanto en la ciudad como en el Estado de Berlín. El gobierno federal, por su parte, ha llevado a cabo un estudio de viabilidad para incorporar los presupuestos con

enfoque de género en el ámbito central de la República Federal Alemana, aunque de momento no se ha llevado a la práctica. También en Suiza, en Basilea existe una experiencia muy interesante, que incorpora la medición del uso del tiempo y el análisis de lo que el trabajo doméstico no remunerado supone para la vida de mujeres y hombres y para las arcas públicas. Francia lleva desde hace años publicando lo que llaman los *yellow papers*, los papeles amarillos, que consisten en un anexo al presupuesto donde recogen muchas cifras y detalles sobre la igualdad de género.

Lo que se quiere mostrar con el presupuesto con enfoque de género es que no basta con ser neutral, sino que es necesario estar a favor de la igualdad.

En España se está desarrollando una de las experiencias más exitosas en el mundo en la Junta de Andalucía, porque afecta a múltiples departamentos y programas y a todos los niveles de competencias del Gobierno de la Junta. Empezó proporcionando información desagregada por sexos de las cifras de incidencia del gasto público y, paulatinamente, se ha convertido en un instrumento estratégico para identificar y valorar aquellos programas que más eficazmente contribuyen a la igualdad. Además, la intervención de la Junta en esta materia opera como catalizador para impulsar el establecimiento de iniciativas similares en Diputaciones y Municipios de la Comunidad Autónoma.

Cuando se pusieron en marcha estas iniciativas las expertas más destacadas y las referentes en aquel momento eran *Rhonda Sharp*, en Australia, *Diane Nelson* con el Secretariado de la *Commonwealth*, y *Debbie Budlender*, en Sudáfrica, donde la experiencia de presupuestos partía desde la sociedad civil y por la vía del Parlamento.

La Red europea², se constituye en el 2006, en Viena, bajo el paraguas de la Presidencia Austriaca, y convocada por la organización de la sociedad civil "*The Watch Group. Gender and Public Finance*". En esa reunión fundacional se redacta un manifiesto en el que se insta a la Comisión Europea a implantar el presupuesto con enfoque de género en los propios presupuestos de la Comisión, con el fin de que además de incorporarse al proceso presupuestario de la Comisión, pueda extenderse a la práctica presupuestaria de los Estados Miembro.

.....

2 Se refiere de nuevo a la EGBN.

A modo de resumen, los objetivos de la acción de la EGBN son:

1. Implantar los presupuestos con enfoque de género en las políticas presupuestarias y macroeconómicas de la UE, como un elemento central en la revisión del presupuesto y en la próxima propuesta de Perspectiva Financiera, a fin de rediseñar y reformar el presupuesto comunitario con la intención clara de apoyar los objetivos de igualdad de género en todas las áreas de gasto.
2. Introducir el análisis de impacto de género de forma sistemática y continuada en el presupuesto comunitario para mejorar tanto la eficacia del gasto con respecto a la igualdad de género como para mejorar la gobernanza fiscal incluyendo el género y el conocimiento de la sociedad civil dentro de los hogares.
3. Proseguir el trabajo en los instrumentos legales y políticos para implementar el presupuesto con enfoque de género reclutando el conocimiento existente tanto en el mundo académico como en la sociedad civil.
4. Asegurar que todas las políticas comunitarias contienen una evaluación de impacto de género.
5. Publicar informes anuales sobre el impacto de las políticas financieras y macroeconómicas en la igualdad de género.

Desde el 2006 hasta ahora ha habido varios cambios de Presidencia Europea. Al albor de las diferentes conferencias celebradas bajo las distintas presidencias en materia de igualdad y *mainstreaming* de género, se han celebrado reuniones y eventos paralelos generando propuestas estratégicas por la igualdad que incluyen la implementación de propuestas de análisis y evaluación presupuestaria. Entre los últimos avances en esta materia, la Unión Europea llevó a cabo en 2008 un estudio de viabilidad para analizar las posibilidades de incorporación de los presupuestos con enfoque de género en el proceso presupuestario de la Comisión. El estudio se realizó por una consultoría externa y se presentó en el I Congreso Internacional sobre Presupuestos con Enfoque de Género que se celebró en Bilbao en junio de 2008.

Diversos cambios en el comisariado y en las reformas del presupuesto han paralizado el proceso hasta la fecha. Actualmente el objetivo de la EGBN es incidir para que con motivo de la presidencia española de la Unión Europea se inste a todos los Estados Miembro a que incorporen los presupuestos con enfoque de género, así como en el presupuesto de la Comisión. De momento, algunos grupos políticos han incluido la demanda en su agenda y posteriormente se debatirá en el Parlamento la necesidad de introducir esta estrategia y metodología en el trabajo del Instituto Europeo de la Igualdad de Género, de reciente

creación y puesta en marcha, para facilitar su implementación real a todos los niveles y en todos los países.

El centenar de personas que componen la Red europea pertenecen en gran medida al ámbito académico, la consultoría, el profesorado universitario y personas con responsabilidades de gobierno o de agencias internacionales y de desarrollo, que participan a título individual. Nuestra labor inicial ha consistido en compartir metodologías, ejemplos, saber qué está ocurriendo en esta materia, qué aproximaciones se aplican, en qué contextos las iniciativas tienen más éxito, aprender de otras expertas y de otras experiencias, debatir y crear estándares para delimitar qué son y qué no son los presupuestos con enfoque de género. La perspectiva es abierta, dado que las iniciativas en curso son muy variadas. Las hay que se realizan desde la sociedad civil mediante el impulso y el debate en los Parlamentos nacionales. La mayoría parten, se gestan y se materializan en el ámbito de los gobiernos, aunque pueden venir lideradas por los organismos de igualdad o por los de hacienda. Estas pueden darse en el nivel local, regional o nacional. En ocasiones se pretende incrementar la participación y abrir el debate a organizaciones de mujeres o a otras prioridades que concitan la participación ciudadana, como objetivos de protección medioambiental o de protección a colectivos vulnerables, etc.

Además del reforzamiento del conocimiento, el aprendizaje conjunto y la profundización y desarrollo de metodologías y definición de estándares, la EGBN funciona como lobby para la UE y los Estados miembro. En ese sentido, gran parte de la actividad desarrollada por la organización comprende intervenciones en foros consultivos respecto a documentos estratégicos de la UE, diseño de políticas, reforma presupuestaria, propuestas políticas, propuestas de las presidencias rotatorias de la UE, etc.

Retos actuales de la EGBN

Una de las dificultades principales de la Red europea es que no está constituida formalmente, entre otras razones debido a su carácter transnacional. Este hecho impide el acceso a los recursos de financiación pública, obligando a las personas miembro de la red a título individual a financiar los proyectos concretos con recursos propios o como parte de otro evento. La falta de estructura convierte a la Red en un foro flexible que garantiza en cierto modo la ausencia de otros vínculos que no sean los puramente relacionados con el interés que motivó su creación. Sin embargo, lastra las posibilidades de crecimiento y merma la capacidad de influencia mediante la puesta en marcha de un plan de actuación organizado y coordinado.

Otro de los factores presente en el desarrollo y definición de la Red parte de un conflicto creativo en cuanto a las finalidades de la Red y a sus modos de influencia. Claramente conviven una sensibilidad académica, que busca la mejora del conocimiento y el perfeccionamiento de la metodología, con otra tendencia que promueve el lobby político, la presión a los Gobiernos y la consolidación de alianzas con la sociedad civil y con otras instituciones, a fin de plasmar la capacidad de influencia en propuestas concretas.

El futuro sobre todo se centra ahora mismo en la Presidencia española de la Unión Europea y en entablar relaciones con el Instituto Europeo de Género encargado de coordinar todo el trabajo estadístico y toda la información en cuestiones de igualdad de género en el ámbito de la Unión Europea.

Situación de los presupuestos con enfoque de género en la UE

Cada vez más el estándar de los llamados Presupuestos con Enfoque de Género identifica estas iniciativas como aquellas lideradas por los departamentos de hacienda, extensivas a otros departamentos sectoriales y con vocación de institucionalización. Pueden o no incluir participación de la sociedad civil y mayor o menor implicación de los organismos de igualdad.

Algunas son proyectos piloto en algunas áreas de gobierno, por ejemplo en Acción social o en Empleo. Otras son iniciativas “paraguas” que analizan los gastos desde un punto de vista general, o macro, poniendo de manifiesto las contradicciones en las que incurrir algunos gobiernos por la falta de comunicación entre áreas y la falta de consistencia entre diversas políticas. Por ejemplo, es muy frecuente encontrar la coexistencia de medidas que promueven la natalidad y favorecen el abandono del mercado de trabajo incentivando la natalidad mediante transferencias monetarias sujetas a la ausencia de otras rentas, con medidas de fomento de empleo para mujeres y de incremento de la población activa femenina. El análisis de las políticas de incentivos, que es fundamentalmente el mecanismo por excelencia de las políticas económicas, plasma la falta de claridad en las políticas de igualdad y el desconocimiento de los objetivos de igualdad de los gobiernos por parte de todos los departamentos que los componen.

Salvo los países nórdicos, particularmente Suecia, que han incorporado la metodología de análisis presupuestario en el proceso presupuestario general, la mayor parte de los países europeos presenta un panorama irregular en cuanto al avance en la institucionalización de esta estrategia por la igualdad de género. La mayor parte de las experiencias exitosas pertenecen al ámbito regional, destacando los casos del Senado de Berlín, en Alemania, del municipio de Basilea,

en Suiza, de algunas regiones y municipios de Italia, como es el caso de Módena, y, en España, la iniciativa de la Junta de Andalucía.

Además de buscar como fin último la igualdad de género a partir del uso intensivo del análisis del presupuesto con perspectiva de género para desvelar las inequidades, su origen y posibles soluciones para paliarla, la EGBN busca reforzar otras metodologías que se hallan en la base de cualquier esfuerzo sostenido y organizado para lograr la igualdad. Un objetivo claramente necesario es el de la mejora y extensión de las estadísticas desagregadas por sexo, sin las cuales difícilmente se puede proceder a ninguna clase de análisis fundamentado. Otras iniciativas buscan reforzar las llamadas evaluaciones de impacto de género previas, que en el ámbito europeo responden a los esfuerzos por la mejora de la legislación y que ha sido recogido por la legislación española.

Situación de los presupuestos con enfoque de género en España

La Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno, introdujo la obligatoriedad de que todos los proyectos normativos fueran acompañados de un informe sobre el impacto en función del género de las medidas que en ellos se establezcan. Por su parte, la Ley orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres consagra en su Art. 15, sobre la transversalidad del principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres, que el principio de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres informará, con carácter transversal, la actuación de todos los Poderes Públicos. Las administraciones públicas lo integrarán, de forma activa, en la adopción y ejecución de sus disposiciones normativas, en la definición y presupuestación de políticas públicas en todos los ámbitos y en el desarrollo del conjunto de todas sus actividades. Además, en el Art. 19 se recoge específicamente la obligatoriedad de los informes de impacto de género al indicar que los proyectos de disposiciones de carácter general y los planes de especial relevancia económica, social, cultural y artística que se sometan a la aprobación del Consejo de Ministros deberán incorporar un informe sobre su impacto por razón de género.

Finalmente, el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo, tiene por objeto precisar el contenido de las memorias, estudios e informes sobre la necesidad y oportunidad de las normas proyectadas, así como de la memoria económica y del informe sobre el impacto por razón de género, que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamento con el fin de mejorar de la calidad de la producción normativa y garantizar que a la hora de elaborar y aprobar un proyecto se cuente

con la información necesaria para estimar el impacto que la norma supondrá para sus colectivos destinatarios y agentes. Dicho Real Decreto indica textualmente en referencia a los informes de impacto por razón de género que "...son una herramienta eficaz para introducir el principio de igualdad en las políticas públicas a través de los planes y las normas legales, facilitando una toma de decisiones basada en una mejor información: los posibles efectos que va a producir la medida sobre hombres y mujeres, advirtiendo a quienes la proponen sobre las consecuencias deseadas y las no deseadas y proponiendo, en su caso, su modificación. Se trata, por tanto, de un análisis previo a la aprobación de la norma, al objeto de garantizar que todas las políticas públicas contribuyan al objetivo de la igualdad y a una mayor cohesión social desde la perspectiva de género".

En Andalucía, el presupuesto se ha convertido en el instrumento fundamental para la aplicación de *mainstreaming* o transversalidad de género.

La citada norma, además, contempla en su Disposición adicional segunda, una referencia al Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, incluyendo en relación con la documentación que deberá acompañar al anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, que "...anualmente, en la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda por la que se dictan normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, se incluirán las oportunas instrucciones para la evaluación del impacto de género". Y en su Disposición adicional tercera amplía el ámbito de los informes de impacto de género indicando, en relación con el informe sobre el impacto por razón de género en los proyectos de Planes de especial relevancia económica, social, cultural y artística sometidos a la aprobación del Consejo de Ministros y en las convocatorias de pruebas selectivas para el acceso al empleo público, en los términos establecidos en los artículos 19 y 55 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. En este año 2009 se está procediendo a elaborar por segundo año consecutivo el informe de impacto de género de la norma presupuestaria, el primero de acuerdo con la citada ley.

Cabe destacar que la experiencia más exitosa a nivel nacional y una de las más sólidas a nivel internacional es la de la Junta de Andalucía. La Junta de Andalucía inició en 2003 una estrategia de integración del enfoque de género en las políticas generales a través del presupuesto público, como vía complementaria y necesaria a las políticas específicas de igualdad. En Andalucía, el presupuesto se ha convertido en el instrumento fundamental para la aplicación de *mainstreaming* o transversalidad de género. Desde la perspectiva más concreta y práctica, el primer paso para visibilizar las desigualdades de género consistió

en desagregar por sexo los indicadores presupuestarios referidos a personas. Seguidamente, se ha procedido a clasificar los programas presupuestarios, en una reflexión activa con las personas responsables de cada programa, según su relevancia y capacidad de impacto, para avanzar en la convergencia de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Esta clasificación se ha denominado Escala G+. Por último, se elabora un informe anual que acompaña al presupuesto, el Informe de Evaluación de Impacto de Género del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que se remite al Parlamento junto con el mismo y que somete a debate público los avances en igualdad de hombres y mujeres. El caso andaluz es una experiencia liderada por el departamento de Hacienda, con apoyo de los organismos de igualdad, que se realiza en todos los departamentos del Gobierno, y con una vocación clara de institucionalización, de formar parte del ciclo presupuestario, de la documentación presupuestaria, y en definitiva, de la corriente principal, del denominado *mainstreaming*.

En el informe correspondiente a los Presupuestos de 2010, se ha incluido un capítulo en el que se recoge un resumen actualizado de los aspectos más destacados de la situación de la igualdad en Andalucía, incluyéndose como novedad una serie de indicadores en áreas relevantes desde el punto de vista de género, siguiendo las pautas que marca el Consejo de Política Social (EPSCO) de la Unión Europea en relación a los datos que deben incluirse en las estadísticas de los países miembros, relativos al seguimiento de determinadas áreas críticas para la igualdad entre hombres y mujeres. Por secciones presupuestarias, las Consejerías han definido para el Presupuesto 2010 un total de 765 indicadores de género, lo que supone un 36% del total de indicadores presupuestarios. En términos absolutos, en 2010 se contabilizan 21 indicadores de género más que en el Presupuesto 2009.

Herramientas para el análisis de impacto de género en los presupuestos

Los objetivos de los presupuestos con enfoque de género fundamentalmente son tres:

El primero es formación y sensibilización: diseminar la información, debatir sobre la conveniencia de implantar este análisis del presupuesto público, contar por qué es importante mediante la celebración de jornadas, guías, manuales, estadísticas, etc.

La segunda parte es la realización de un informe de evaluación del presupuesto. Consiste en ver qué aspectos de los programas los convierten en eficaces o en ineficaces a la hora de alcanzar sus resultados, incluidos los de igualdad de

género, y cuáles son las consecuencias queridas y no queridas de programas, proyectos y políticas que se ponen en marcha.

En tercer lugar, una vez superada la fase de formación y sensibilización y habiéndose evaluado la eficacia y eficiencia de los distintos programas y proyectos de gasto, el siguiente paso del proceso sería la modificación de las medidas, programas o políticas que requieran cambios. Esta es posiblemente la fase crucial y la que conlleva mayor dificultad por las resistencias al cambio que afloran cuando estos son ya irreversibles. En el caso australiano, costó diez años admitir el impacto negativo a la igualdad de género de la tributación conjunta. Durante diez años, el Ministerio de Hacienda se resistió a reconocer su efecto pernicioso para la igualdad de mujeres y hombres, amparándose en una falsa neutralidad impositiva o tributaria, que se supone en general de todos los tributos...hasta que estos verdaderamente se examinan.

Lo que el presupuesto con enfoque de género quiere mostrar es que no basta con ser neutral, sino que es necesario estar a favor de la igualdad. Por otra parte, el presupuesto en sí mismo, a efectos de lograr la igualdad de género, constituye una estrategia poderosa, dado que permite entrar en la acción pública y examinar la eficacia de la misma desde el punto de vista de la igualdad. El presupuesto forma parte del *mainstreaming* en un doble sentido. Dado que el presupuesto es de por sí transversal, la igualdad de género necesita formar parte del proceso presupuestario y del alcance del mismo en el seno de cualquier institución. Además, la transversalidad de género busca, coincidentemente con el presupuesto, afectar a todos los rincones de la institución e influir en todas las políticas de la misma. Por ello, el presupuesto constituye el vehículo idóneo para profundizar en el *mainstreaming* de género y para avanzar en la igualdad.

El presupuesto constituye una herramienta importante en cualquier institución, tanto para la asignación de prioridades como para la propia gestión de las políticas. Por tanto, tiene mucho potencial para la igualdad de género, primero en cuanto a que el presupuesto es verdaderamente troncal (no existe una política que no tenga un reflejo presupuestario), favoreciendo el *mainstreaming* de cualquier política o metodología, y, segundo, porque Hacienda en el marco de sus competencias goza del poder y la autoridad necesarias sobre la normativa presupuestaria para impulsar la introducción de metodologías de análisis favorables a la detección de las desigualdades de género.

Podemos establecer tres fases fundamentales en el proceso de presupuestación:

- **DIAGNÓSTICO de la realidad:** El proceso presupuestario comienza con la propia definición del programa de intervención social, que a su vez parte

del diagnóstico de la realidad. Una intervención pública ha de responder a una necesidad social; por lo que, primeramente, ésta debe ser identificada, analizada y evaluada. La propia definición de “necesidad social” como problema que merece prioridad sobre otros y sobre el que cabe y debe ser llevada a cabo la actuación política es una cuestión espinosa. Hacer que las brechas de género formen parte de la agenda política no es en absoluto una situación espontánea ni baladí, sino que requiere reforzar la sensibilización de la clase política ante la desigualdad de género, así como la movilización de la ciudadanía para expresar la importancia social que se le otorga a la misma.

A modo de ejemplo, la violencia de género durante mucho tiempo no se ha percibido como una necesidad objeto de intervención pública; sin embargo, actualmente, forma parte de la agenda política. Lo mismo ha ocurrido con las medidas de conciliación o con la lucha para erradicar la mutilación genital en las políticas de ayuda al desarrollo. Todas estas cuestiones no formaban parte de la agenda política hace unos años, y, ha sido la presión de grupos feministas y asociaciones de mujeres lo que ha facilitado su inclusión entre las prioridades de quienes toman las decisiones políticas y, por tanto, de gasto público.

- **PROGRAMACIÓN de la intervención pública:** Una de las fases fundamentales del proceso de presupuestación es la programación. Si el programa está bien definido y se fijan objetivos concretos resulta más fácil evaluar el éxito de las acciones o la necesidad de modificar determinadas actuaciones. Por el contrario, si el programa tiene objetivos vagos (erradicar la violencia, acabar con la desigualdad) difícilmente mensurables o muy generales disminuye su evaluabilidad y la utilidad del proceso y del informe de evaluación. Un ejemplo de objetivo concreto y fácil de comprobar puede ser el de un programa de aumento del empleo que se fije como meta conseguir un incremento del 20% en el sector de nuevas tecnologías, especificando que la mitad de esos nuevos empleos sean para mujeres distribuidos entre las distintas categorías profesionales (no solamente concentrados en la franja de menores salarios).
- Y finalmente, **la PRESUPUESTACIÓN** en sí misma que no es sino la plasmación de un complejo proceso presupuestario, de naturaleza tanto técnica como política, en el documento llamado “presupuesto” que es lo que en los departamentos de Hacienda asumen como propio, dentro del ciclo presupuestario entendido en sentido amplio. En este aspecto, la presupuestación puede completarse con el diseño de indicadores de ejecución o de resultado y la posterior evaluación presupuestaria o el control presupuestario. La fase del control del presupuesto incluye mecanismos de control interno, de la propia institución que elabora el presupuesto, y externos,

ejecutados normalmente por los Tribunales de cuentas. En ambos casos, los documentos legislativos y programáticos atribuyen a estos organismos la evaluación tanto de la eficacia como de la eficiencia, economía y equidad de las políticas y programas de gasto.

Requisitos para diseñar presupuestos con enfoque de género

Voluntad política y liderazgo de los organismos de gestión presupuestaria.

El principal requisito para todas las estrategias de las políticas de igualdad es, sin duda, la existencia de una voluntad política clara, expresa y específica. En el caso que nos ocupa, el de los presupuestos con enfoque de género, esta voluntad ha de concretarse en la responsabilidad de los organismos de Hacienda para liderar este tema. Resulta muy difícil en la práctica impulsar iniciativas de presupuestos con enfoque de género desde los organismos de igualdad o desde otros departamentos como los de Acción Social o incluso Presidencia. Los departamentos de Hacienda gozan de una autoridad manifiesta en lo concerniente a la normativa presupuestaria y a la gestión del proceso de elaboración del presupuesto. Son generalmente departamentos de gran raigambre en sus instituciones, celosos de sus competencias y de sus procedimientos, y aglutinan la toma de decisiones y la autoridad en los asuntos técnicos concernientes.

En muchos casos de experiencias prácticas de presupuestos sensibles al género, se produce bastante confusión y se restringen los esfuerzos a experiencias piloto, que se realizan desde fuera de los departamentos de Hacienda. Esto conlleva la falta de continuidad y profundización de estos ejercicios al carecer del apoyo logístico y estratégico de los organismos encargados de la gestión presupuestaria. Normalmente se entiende que los presupuestos con enfoque de género propiamente dichos surgen y se asumen desde los departamentos de Hacienda y son insertados en el marco de la presupuestación por programas o del presupuesto orientado a resultados.

No es casual que los presupuestos con enfoque de género tengan lugar en el actual estado de desarrollo de la técnica presupuestaria. El Presupuesto Por Programas (PPP) busca ordenar el gasto público en torno a programas gubernamentales incorporando recursos de fuentes e instituciones diversas. Dichos recursos pueden entonces ligarse a determinados objetivos de política como modo de permitir a las autoridades priorizar los programas en la asignación de recursos fiscales. La necesidad de una vinculación más sólida entre el presupuesto y la gestión pública en los últimos años se ha trasladado hacia otros mé-

todos públicos más flexibles y realistas de vincular los resultados de la gestión pública y la asignación de recursos, en lo que se ha dado en llamar el presupuesto orientado a resultados. Este acoge bajo sus alas diversas prácticas presupuestarias que relacionan los conceptos de gasto con la información sobre los resultados o el rendimiento de los mismos. El enfoque de presupuestación por productos y resultados centra la toma de decisiones presupuestarias y la rendición de cuentas de los gobiernos en tres cuestiones esenciales.

- Resultados: qué influencia desea ejercer el gobierno sobre la comunidad por medio de sus acciones.
- Productos: cómo desea el gobierno lograr esa influencia.
- Indicadores de rendimiento: cómo saben el gobierno y la comunidad si se está logrando influir de manera eficiente y efectiva.

Los objetivos de la presupuestación por productos y resultados son dos:

En términos generales, la presupuestación orientada a resultados involucra dos elementos esenciales:

- La incorporación de información que mide lo que los gobiernos hacen y los impactos de la política previstos dentro de las distintas etapas del ciclo presupuestario.
- El empleo de esa información en la toma de decisiones presupuestarias para alinear mejor las decisiones sobre el gasto con las prioridades del gobierno y el rendimiento previsto.

Esta introducción de la atención a los resultados prácticos de las políticas y la creciente necesidad de rendir cuentas a la ciudadanía propicia una alianza fácil entre los presupuestos con enfoque de género y los presupuestos orientados a resultados.

En parte, este movimiento implica el cambio incluso en la documentación presupuestaria, la forma en la que el presupuesto se presenta para mostrar su intención política o para fomentar un control efectivo de la eficacia de esas partidas de gasto. Para ello se insertan indicadores, se diseñan objetivos, se establece una documentación presupuestaria orientada a la medición del resultado. En este contexto, el presupuesto con enfoque de género facilita la experimentación y plasmación práctica de los presupuestos orientados a resultados en torno a la variable sexo.

En los casos en los que esta experiencia ha resultado positiva y se mantiene en el tiempo se produce un acuerdo entre los organismos de igualdad y los organismos de Hacienda, por el cual estos últimos aprecian la utilidad de incorporar las metodologías de presupuestos con enfoque de género porque promueven el

cumplimiento de los objetivos de igualdad de género a la vez que favorecen sus propios objetivos en la reforma de un presupuesto orientado a resultados.

Evaluación previa de impacto de género

Otro requisito importante es que se realice un diagnóstico acertado de la realidad y que se ajusten los diseños de las intervenciones públicas de manera que contemplen la igualdad de género incluso en programas que en principio no están enfocados principalmente a ese objetivo. Para ello resulta fundamental que se realicen en todos los programas evaluaciones previas de impacto de género. El ciclo presupuestario como cualquier otro ciclo de mejora, empieza por el diseño de las intervenciones públicas. El presupuesto con enfoque de género abarca todas las fases del ciclo presupuestario, es decir, a partir de la propia formulación del presupuesto. Esto implica que haya un análisis previo del impacto de género y que haya una buena programación con objetivos claros, específicos, mensurables, que tengan objetivos de igualdad de género. Además implica que en la documentación presupuestaria aparezca el componente de género, tanto en los objetivos como en los indicadores, incorporándose indicadores de género.

Las valoraciones previas de impacto de género permiten hacer un mejor diseño de indicadores de rendimiento y ajustar el programa de manera que aquellos impactos de género que se asumen como negativos desde el principio puedan ser compensados o eliminados, o lleven a la desestimación de una intervención pública que incrementa la desigualdad.

Estadísticas desagregadas por sexo y la voz de las mujeres

Aunque resulta evidente, conviene no olvidar la mención como requisito fundamental para la elaboración de análisis de género de los presupuestos de las estadísticas desagregadas por sexo. A este, se suma otro aspecto importante como la participación de mujeres y de grupos de mujeres en la elaboración de las políticas públicas. Para conocer las necesidades de las mujeres resulta imprescindible conocer sus demandas y dar voz a sus reivindicaciones.

Mecanismos institucionales: capacitación y control

Asimismo, como primer paso para la elaboración de presupuestos orientados al género se encuentra la capacitación del personal de la administración. Esta capacitación se refiere en un primer momento al análisis de género propiamente dicho, a entender el sistema sexo-género, sus dinámicas y las estructuras sociales que se derivan de ello. La capacitación ha de estar orientada a clarificar

el concepto de igualdad, en su dimensión práctica y política, y a conocer las herramientas que facilitan la visibilización de las diferencias de género.

Pero además, la propia dinámica presupuestaria en su orientación a resultados requiere el conocimiento de técnicas que promuevan una mejor programación y una documentación presupuestada que facilite el seguimiento y la evaluación de los resultados de las políticas. Se hace imprescindible conocer técnicas de diseño de indicadores, de colección de datos, de medición y atribución de resultados y de plasmación de los mismos en formatos que faciliten la comunicación.

El presupuesto se entiende cada vez más como una tarea compartida entre todos los departamentos, no sólo del departamento de hacienda. Además de compartido existe una vocación y responsabilidad colectiva de hacerlo comprensible. La elaboración y plasmación del presupuesto para la ciudadanía es también una labor didáctica, en la que se presentan las prioridades políticas y las decisiones de asignación de recursos. Esta nueva concepción del presupuesto, como puente explicativo entre los compromisos políticos y la intervención pública, exige nuevas maneras de facilitar la información y análisis más sosegados que den cuenta del resultado final de esas políticas y de esas partidas de gasto.

Finalmente el presupuesto con enfoque de género, requiere que los mecanismos de seguimiento y control presupuestario se refuercen. El presupuesto que es un proceso de aprobación y de información, tiene una vez que se ha aprobado y se pone en práctica, unos mecanismos de control tanto internos (dentro de los propios departamentos de Hacienda), como externos, (auditorías, Tribunal de Cuentas, etc.). Estos mecanismos de control, no deberían controlar solamente la parte más *formalista* del presupuesto y proporcionar información puramente contable, sino que entre su misión está también la de valorar la eficiencia y eficacia en el gasto, examinando que la asignación de recursos ha sido idónea para las acciones que se preveía desarrollar y si con ese gasto se ha conseguido lo que se pretendía.

CONCLUSIONES

No hay un modelo homogéneo de presupuestos con enfoque de género en el mundo, ni todas las iniciativas utilizan las mismas herramientas. Las directrices básicas consisten en analizar el gasto desde el punto de vista diferencial de mujeres y hombres. Sin embargo, esto es a menudo una puerta que abre otra puerta. Al visibilizar la desigualdad se formulan nuevas preguntas: ¿por qué sucede? ¿cuáles son los mecanismos que impiden igual acceso al programa? ¿funcionan de modo disuasorio para las mujeres o los hombres los propios requerimientos del programa?

En un programa de ayuda a domicilio para personas mayores en el que siguiendo los parámetros demográficos se esperaba que hubiera mayor demanda femenina, se encontró que había más hombres que mujeres haciendo uso del servicio. Aunque la documentación de análisis presupuestario reflejaba el porcentaje de hombres y mujeres del colectivo beneficiario no podíamos determinar los motivos que propiciaban ese resultado que contradecía las expectativas.

Tras analizar pormenorizadamente los puntos del programa de ayudas se detectó que uno de los criterios para conceder o no la asistencia domiciliaria era saber cocinar. Dado que la gran mayoría de mujeres de entre 70 y 80 años que optaban a la ayuda tenían conocimientos de cocina quedaban relegadas a un segundo lugar en beneficio de los hombres, cuya falta de aptitud les hacía valedores en primera instancia de asistencia domiciliaria. Este hallazgo favoreció la orientación del programa en el sentido de distribuir la ayuda de una forma más equitativa y facultar a la población masculina a una mayor independencia a la hora de satisfacer sus necesidades alimenticias básicas.

En conclusión, el presupuesto con enfoque de género, no soluciona problemas de desigualdad sino que los saca a la luz, lo cual es el primer paso para poder hacer ajustes o rediseñar programas nuevos que realmente se dirijan a compensar la desigualdad.

Por último, a fin de que la igualdad sea un objetivo a cumplir tanto en los presupuestos como en las políticas públicas, es imprescindible incorporarla en la propia construcción de la agenda política. Y esta es una tarea que nos concierne a toda la ciudadanía, en una responsabilidad compartida sobre el modelo de sociedad en el que queremos vivir. A pesar de que la vida de las mujeres ha cambiado mucho y que el mundo es más igualitario, lo cierto es que sabemos que este proceso no sucede espontáneamente, sino todo lo contrario, ya que existe incluso una tendencia inercial a volver a la organización tradicional del patriarcado persistente en todos los ámbitos. Por ello es importante mantener en la agenda política mecanismos de vigilancia que indiquen qué hay que medir, qué hay que mirar, y en esto consisten al fin y al cabo los presupuestos con enfoque de género, en tener información que nos indique qué está pasando y qué estamos haciendo con el dinero público respecto a la igualdad.

En la propia formulación de programas y políticas públicas también hay mucho que hacer en lo que respecta al análisis del impacto de género. ¿Se diseñan los programas de igual manera que hace unos años simplemente incrementando o reduciendo el presupuesto en función de la coyuntura, sin más análisis? ¿Cuentan las estructuras y mecanismos de decisión con el mismo número de hombres y de mujeres a fin de que la voz y prioridades de las mujeres también tenga ocasión de ser escuchada? ¿está presente en todos los organismos en

las comisiones de estudio, en el diseño de nuevos programas, en las mesas sectoriales para el diseño de planes estratégicos, en los procesos de participación con sociedad civil, con asociaciones profesionales, etc.?

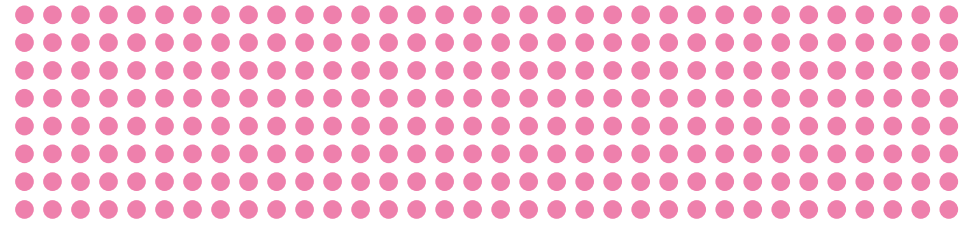
En resumen, la herramienta primordial es plantearse en cualquier programa, sea o no de igualdad, cuál es el objetivo de igualdad que perseguimos con cada proyecto y si éste favorece la igualdad de género, la perjudica o no afecta. La política de igualdad de género requiere transparencia, buena gestión y datos para mostrar a la opinión pública la realidad de situaciones que han permanecido invisibles hasta ahora. Supone igualmente un esfuerzo por explicar y rendir cuentas de lo que se está haciendo y por qué, de ofrecer análisis y evaluaciones de los programas y la validez de las teorías que los sustentan, con el fin de configurar entre todos el modelo de sociedad en el que queremos vivir.



**EL INFORME DE IMPACTO DE
GÉNERO EN LOS PRESUPUESTOS
GENERALES DEL ESTADO**

Ponencia a cargo de:

Alicia Pastor Mor



El objeto de esta ponencia es presentar el trabajo conjunto de un año de la Dirección General de Presupuestos y de la Secretaría General de Igualdad del Ministerio de Igualdad y, en concreto, el análisis de la perspectiva de género en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Para el Ministerio de Economía y Hacienda, el Informe de Impacto de Género del Proyecto de Presupuestos para 2010, presentado a las Cortes Generales en septiembre de 2009, constituye la primera fase de un proceso que requerirá varios años hasta su implantación definitiva y que se inició en el año 2008, con el primer informe en esta materia.

Lo más relevante del trabajo realizado en 2009 es la implicación definitiva del Ministerio de Economía con la igualdad de género, que se ha institucionalizado, no solamente porque la normativa general lo exige, sino porque se ha decidido su incorporación a una norma, la Orden Ministerial de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado. Al establecerlo también como una norma del Ministerio de Economía y Hacienda se ha pretendido evidenciar la implicación y compromiso en un doble sentido, primero como gestores y elaboradores de los Presupuestos Generales del Estado y también de la política presupuestaria de cada ejercicio, pero también ejercer una labor de concienciación a todos los gestores de políticas públicas para que incorporen definitivamente la visión de género, tanto en la elaboración de las políticas que tienen a su cargo, como en la gestión de las mismas y, asimismo, establecer el compromiso de que introduzcan en sus informes de seguimiento indicadores que permitan una evaluación constante a lo largo del tiempo del cumplimiento de los objetivos en esta materia.

Antecedentes a los presupuestos de género

Como antecedentes de la estrategia de incorporación de la perspectiva de género a los Presupuestos Generales del Estado, hay dos normas generales, la Ley 30/2003 sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en todas las disposiciones normativas que el Gobierno elabore, en virtud de la cual todo proyecto normativo debe ir acompañado de un informe por impacto por razón de género, y la Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva entre

Alicia Pastor Mor, es licenciada en Derecho por la Universidad de Valencia y es miembro del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado. Tiene una amplia trayectoria en la Administración pública y también en la alta dirección. En la actualidad es vocal asesora de la Dirección General de Presupuestos del Ministerio de Economía y Hacienda.

hombres y mujeres, donde no sólo se recogen los proyectos normativos, sino también los planes de especial relevancia económica, social, cultural y artística que se sometan a la aprobación del Consejo de Ministros, que también deben ser acompañados de este informe.

En 2008 se presentó el primer informe de impacto de género. La estructura de ese primer informe fue por departamentos ministeriales con sus organismos autónomos y, en cuanto al contenido, fueron actuaciones puntuales en la materia.

Con esa experiencia, en el año 2009 se decidió incorporarlo a la Orden Ministerial de elaboración de presupuestos que se publica anualmente en el mes de abril y obliga a todos los gestores que administran programas presupuestarios de políticas públicas.

La Orden Ministerial EHA/7994/2009

El contenido de la Orden EHA/7994/2009, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, en su artículo 7, punto 9, determina que todos los departamentos ministeriales, remitirán a la Secretaría General de Presupuestos y Gastos un informe analizando el impacto de género de sus programas de gasto en los términos que se establezcan por citada Secretaría General. Además, se establece un órgano de coordinación de todo el proceso, la asesoría jurídica del Ministerio de Economía y Hacienda, a efectos de la solicitud de informes tanto a la Dirección General de Presupuestos del Ministerio de Economía y Hacienda como a la Secretaría General Técnica del Ministerio de Igualdad, que deberán emitir las observaciones que consideren oportunas a la información que los Ministerios hayan enviado en un plazo máximo. Con estos informes de los departamentos ministeriales se formulará por parte de Secretaría General de Presupuestos y Gastos el informe de impacto de género, a cuyos efectos se constituirá un grupo de trabajo integrado por representantes del Ministerio de Igualdad de la Secretaría General de Presupuestos y Gastos de la Dirección General de Presupuestos para conformar la redacción final del informe.

Como consecuencia de esta incorporación normativa de la perspectiva de género a los presupuestos se producen una serie de efectos. El primero es que esta documentación se presenta acompañando a la documentación presupuestaria. Además, a partir de este momento, se va a realizar un análisis del impacto diferenciado de cada uno de los programas presupuestarios en la igualdad de oportunidades, y esto es importante porque supone un estudio pormenorizado de cada política pública, en lugar de un informe de carácter general, como el

del año anterior. Para 2010 se ha dispuesto de una información más rica y más concreta. Y, por último, y lo más importante, se establece la creación de un grupo de trabajo interministerial para la elaboración del informe.

El grupo de trabajo está constituido por varios representantes del Ministerio de Economía, representantes del Ministerio de Igualdad, del Instituto de la Mujer y personas expertas en este ámbito, así como personas expertas en diversas políticas públicas con especial relevancia en la materia. Su visión resultó de gran utilidad para definir el concepto de impacto de género en los programas presupuestarios, así como la estructura del propio trabajo y también específicamente en su perspectiva de cómo abordar en ejercicios futuros los ingresos y los beneficios fiscales, cuyo análisis específico se incorporará en futuros informes.

Para facilitar a los Ministerios la realización del trabajo se elaboraron varios instrumentos. El primero de ellos, un modelo de memoria, y el segundo, una guía realizada por el Ministerio de Igualdad, para establecer criterios comunes y determinar el contenido del Informe a todos los Ministerios. El objetivo de ambos instrumentos, además de servir de ayuda, fue obtener informes de contenido homogéneo.

Hay que tener en cuenta que, en 2009, al incorporarse como documentación que acompaña a los presupuestos, se consideró que la documentación debía ser elaborada por las Oficinas Presupuestarias de los Ministerios, que son unidades que, a nivel de Subdirección General, tienen a su cargo toda la documentación presupuestaria, a partir de la información de las políticas que hacen los gestores. Sin embargo, finalmente se consideró adecuado implicar a otras unidades de los departamentos ministeriales, primero a los gestores, por supuesto, y también a las propias Subsecretarías. Así, en todos los casos con bastante interés, se estableció un sistema en el que han interactuado diversas unidades de los Ministerios implicadas en la materia. Es de destacar que donde el proceso se ha realizado de forma más satisfactoria ha sido en aquellos Ministerios donde ya estaban creadas las Unidades de Igualdad y éstas han coordinado y supervisado la elaboración del informe.

Elaboración de informes ministeriales sobre impacto de género

Para la elaboración de estos informes se contó, como ya se ha indicado, con varios instrumentos de ayuda, entre ellos, un modelo de memoria. Es un documento sencillo, dividido en tres partes: la primera parte, denominada situación actual, se refiere a una descripción general del programa, específicamente de los objetivos del programa, para enmarcar las políticas con incidencia en la igualdad,

identificando también la población potencial a la que el programa presupuestario va dirigido y, lo que es más importante, si existen necesidades diferenciadas para hombres y mujeres en las políticas que ese programa gestiona. La segunda parte, se refiere a la finalidad del programa desde la perspectiva de género, qué actuaciones específicas o generales del programa, inciden en el género, o sea, no solamente las específicas positivas, sino actuaciones generales del programa que también puedan tener incidencia. Por último, se solicitan objetivos e indicadores medibles de ejecución para partir de ellos el año próximo.

Hay que indicar que todos los Ministerios se ciñeron al modelo y que en la mayoría de los programas analizados se pueden encontrar objetivos relacionados con el género y, además, objetivos que pueden ser evaluados a lo largo del tiempo.

Además, se les entregó una guía a los Ministerios. Esta guía es muy completa. Explica, en general, cuál debe ser el contenido del Informe de Impacto por Razón de Género del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, pero también da las claves para elaborar la información básica a los Ministerios. De cada programa explica cómo identificar los objetivos de igualdad, también cómo determinar los posibles indicadores de gestión de esos objetivos para identificarlos con resultados y que sirvan de punto de partida para el ejercicio siguiente, y sobre todo, y lo más importante y más novedoso, determina cómo valorar el impacto global de género del programa.

El Ministerio de Igualdad, para determinar la valoración global de cada programa en esta materia, estableció tres criterios en la guía.

El primero de ellos es el poder transformador del programa, en qué medida el programa presupuestario dispone de competencias para actuar y si éstas son relevantes en relación con la igualdad de género. En los tres criterios, se han establecido valores de cero a tres; en este caso, el valor cero, significa que el programa no está relacionado con ningún ámbito prioritario de intervención, en tanto que en tres el programa se desarrolla en un ámbito prioritario y tiene plenamente identificados los objetivos en materia de igualdad.

El segundo criterio para la valoración global del impacto de género de los programas es la capacidad de impacto, sobre qué número de personas despliegan sus efectos las actuaciones en materia de igualdad que pone en marcha el programa presupuestario. Aquí también con valor cero, el programa no tiene como destinatarias a las personas (por ejemplo, el programa “auditoría y contabilidad” que gestiona la Intervención General de la Administración del Estado) y con nivel tres, el nivel máximo, el programa afecta de forma directa a hombres y mujeres y posee impacto en términos poblacionales, es decir, extiende sus efectos a un grupo significativo, en relación con los potenciales beneficiarios de las actuaciones (por ejemplo el programa “cooperación al desarrollo” gestionado por el Ministerio de asuntos Exteriores y de Cooperación).

Y por último, el criterio de efectividad, en qué medida, en el ámbito en el que actúa el programa presupuestario, es considerado como palanca de cambio en la igualdad de género; con valor cero, no se prevé ningún tipo de resultado en esta materia en tanto que con valor tres, los resultados prevén la perdurabilidad, la consolidación de los objetivos de las políticas de igualdad en el ámbito del tiempo de acuerdo con la ejecución del programa presupuestario.

Con estos dos documentos, los Ministerios elaboraron la información en los programas de su competencia, en tanto que, paralelamente, en el grupo de trabajo creado al efecto, se determinaba la estructura y contenido definitivo del informe, analizando diversos informes en esta materia, entre ellos el informe de impacto de género de los presupuestos de la Unión Europea, así como los de los presupuestos de Cataluña, y de los presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Así pues, se determinó el contenido del futuro Informe:

1. El primer capítulo, *introdutorio*, con una referencia a la normativa y al punto de partida del informe de 2010.
2. El segundo capítulo explicativo de la *estrategia de incorporación de la perspectiva de género a los presupuestos*.
3. El capítulo tres, con un *análisis pormenorizado del personal al servicio de las Administraciones Públicas*, desde el punto de vista de la situación de hombres y mujeres en la Administración, no solamente en la Administración del Estado, sino también en la Local, en la Autonómica y en las Universidades, por sectores, por complementos de destino, por niveles. Es un análisis amplio, a partir de los datos del Registro Central de Personal y de los datos que aportan periódicamente las Comunidades Autónomas en este tema a los Registros Estatales.
4. El capítulo cuatro, partiendo de los ámbitos prioritarios de intervención de la Ley Orgánica, y del Plan Estratégico, realiza una *descripción de la situación de hombres y mujeres en relación con estos ámbitos prioritarios de intervención*, tanto de la situación personal de las mujeres, como de la profesional, de ocio, etc.
5. El capítulo cinco, es el de *análisis de los programas presupuestarios de gasto*. Este se divide en dos partes: la primera parte, determinar y detectar qué clasificación se puede hacer de los programas de gasto, en función de su impacto de género, una labor absolutamente teórica, partiendo del listado de programas de gasto, e intentando hacer una distribución. Y después, un resumen sistematizado, en la segunda parte, de la información de sus programas de todos los departamentos ministeriales.
6. El capítulo seis de conclusiones y recomendaciones.

Análisis de los programas presupuestarios

Para un análisis más pormenorizado se puede incidir en la parte presupuestaria del informe, que es la más amplia y la que se considera de más interés.

La premisa previa fue realizar una clasificación de los programas presupuestarios, teniendo en cuenta que el punto de partida para el grupo de trabajo eran las líneas prioritarias de actuación de la Ley Orgánica de Igualdad y el Plan Estratégico 2008-2011. En ella se establecen una serie de ámbitos de actuación y, de acuerdo con todos estos ámbitos, se inició el análisis de los programas presupuestarios, con el fin de determinar cuáles están relacionados con cada uno de estos ámbitos de actuación.

Con carácter previo hay que indicar que desde el punto de vista de técnica presupuestaria, se han dado dos pasos importantes en la materia.

Los programas presupuestarios 232 B y 232 C son de impacto pleno, ya que su finalidad es 100% género.

El primero es establecer, en su momento, dos programas presupuestarios específicos que inciden de lleno sobre la igualdad de género: el programa 232 B: "Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres" y el programa 232 C: "Actuaciones para la previsión integral de la violencia de género". Estos dos programas los gestiona el Ministerio de Igualdad, ya sea a través de sus órganos centrales, como a través del Instituto de la Mujer o también, y en buena medida, a través de la Delegación del Gobierno para la Prevención de la Violencia de Género. Desde el punto de vista de técnica presupuestaria ha facilitado mucho las cosas, ya que permite un seguimiento de la ejecución presupuestaria y de las políticas que se gestionan a través de los mismos. Estos programas son de impacto pleno, ya que su finalidad es 100% género.

Y en segundo lugar, hace dos años se implantó un plan de actuación de seguimiento especial, que aparece también en la Orden Ministerial anual de elaboración de los presupuestos, y que se denomina; "Plan de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres". En este plan participan 10 Ministerios, a través de diversos programas presupuestarios. Es un plan totalmente transversal, por tanto. El que más actuaciones tiene incluidas en el mismo es el Ministerio de Trabajo, pero están en buena medida también implicados el Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, con todos los programas de desarrollo rural, Justicia, con temas de formación, Defensa, específicamente con lo relativo a la

formación en Fuerzas Armadas. El plan de actuación de seguimiento especial nos permite un seguimiento conjunto de todas las acciones en esta materia. Lleva varios años funcionando, y aporta una información útil e interesante para el análisis.

Centrando el análisis en los 234 programas presupuestarios que en este momento están vigentes en los Presupuestos Generales del Estado, aunque puede haber pequeñas variaciones de un ejercicio a otro, en función de reestructuraciones ministeriales o de necesidades relacionadas con determinadas políticas públicas.

Se dividen en grandes áreas de gasto:

El área de gasto 1. Recoge los servicios básicos: justicia, seguridad ciudadana, política exterior, etc., las grandes funciones del Estado.

El área de gasto 2. Incluye las actuaciones de: protección y promoción social, todo lo que son pensiones, empleo, fomento de empleo, acceso a la vivienda, prestaciones económicas a todo tipo de colectivos, etc.

El área de gasto 3. Se refiere a la producción de bienes de carácter preferente: sanidad, educación, cultura y deporte.

El área de gasto 4. Recoge las actuaciones de carácter económico: agricultura, pesca, alimentación, industria, desarrollo rural, infraestructuras, investigación.

Y por último el área de gasto 9. Son actuaciones de carácter general y, en algunos casos, interno de la Administración: alta dirección del Estado y del Gobierno, administración financiera y tributaria, las transferencias que se hacen a las Comunidades Autónomas por parte del Estado para que se lleven a cabo las políticas públicas, etc.

En principio, cuando el grupo de trabajo se puso a analizar los programas tenía como premisa que las actuaciones en materia de género se iban a centrar en las tres primeras áreas de gasto, aunque posteriormente se extendió a casi todas las áreas.

Clasificación de los programas presupuestarios

A partir de esas áreas de gasto se creó una clasificación de programas, en tres grupos, en función de su impacto de género, atendiendo en primer lugar a la existencia o no de mandatos normativos y programáticos explícitos, y en segundo lugar al poder transformador de acuerdo con los criterios que ha establecido el Ministerio de Igualdad.

Así se llegó a una clasificación de los programas presupuestarios, que es la siguiente.

Los programas de grupo 1 son aquellos que entendemos que tienen mandato normativo y programático explícito, son 120 (51,2%). Como se puede ver, hay muchos programas que desde el punto de vista legal están implicados en esta materia, más del 50%, y subdivididos en tres categorías:

- La primera, programas que tenían mandato explícito -73 programas- tanto en la Ley de Igualdad como en el Plan Estratégico.
- El segundo grupo -29 programas- con mandato en el Plan Estratégico.
- Y otros 18 con mandato en la Ley de 2007.

Un ejemplo de los del subgrupo 1.1, de los que tienen los dos tipos de mandatos, son los programas de educación, todos los de desarrollo rural, todos los de cultura, investigación en tecnologías de la información y en la sociedad de la información, todos los programas de formación del personal de las Fuerzas Armadas, de Justicia y los de Cooperación al Desarrollo, entre otros. Dentro del subgrupo 1.2, los que tienen mandato en el plan estratégico, determinamos que estaban los de servicios sociales, los de inmigración, el apoyo a la pequeña y mediana empresa, y por último, en el subgrupo 1.3, los que tienen mandato en la Ley, que como ejemplos se pueden citar: investigación científica, otro que es del grupo 9, ya que se realizan estudios actuariales para hombres y mujeres y evitar prácticas discriminatorias en las pólizas en función de la esperanza de vida.

Los del grupo 2 son programas que pueden tener incidencia en la igualdad de género, pero que no tienen mandato normativo ni programático expreso. Son 52 programas (22,2%), que pueden conllevar todos ellos consecuencias en esta materia: prestaciones de seguridad social y del mutualismo administrativo, todo tipo de servicios sociales, becas y ayudas de todas clases, la regulación de los mercados agrarios, gestión de recursos de medioambiente, incluso la actividad legislativa que es un programa del grupo 9, de los de alta dirección del Estado.

Y luego, por último, el grupo 3, programas sin incidencia manifiesta en la igualdad, son 62 programas, tan solo el 26,5%, sin relación aparente con las políticas de igualdad, meteorología, metrología, logística de las Fuerzas Armadas, Registros y Notarías, deuda pública y auditorias, son algunos de los ejemplos.

Del análisis que se acaba de realizar de esos tres grupos, se desprende que en principio 172 programas, es decir el 73,5% de los programas presupuestarios tienen o puede tener impacto de género y el resto, obviamente, están afectados

por las obligaciones de carácter general, derivadas de la Ley Orgánica y que se refieren a todos los departamentos ministeriales por igual en su funcionamiento y en su gestión.

Pasando al análisis de los informes de los departamentos ministeriales, una vez detectados los programas que teóricamente más incidencia podían tener en la materia, se procedió a indicárselo a los departamentos ministeriales cuando se les facilitó tanto la memoria como la guía, pero sin excluir que ellos pudieran presentar información de todos los programas que gestionaban, porque se consideró que todo el presupuesto se ve afectado por esta normativa y que podían aportar información de interés para incorporar al informe.

Con la documentación recibida se hizo un primer análisis en el propio grupo de trabajo. Muchos Ministerios aparte de cumplimentar la ficha de cada uno de los programas, presentaron un informe resumen del Ministerio. Con la información adecuada se realizó una compilación, que se remitió a la Subsecretaría, a la Secretaría General Técnica del Ministerio de Igualdad, y a la que también dio el visto bueno el Ministerio de Economía y Hacienda.

En cuanto al contenido de la documentación que aportaron los Ministerios, y por comparación con el año anterior, este año han aportado más información y más completa. Además, todos definieron objetivos en materia de género. Aunque los indicadores específicos en algunos casos no estaban totalmente definidos en cuanto a cómo las políticas influyen en la igualdad, se consideró un buen punto de partida. Se insistió en que fueran medibles para futuros ejercicios y hay Ministerios como el de Educación, los de Cooperación y Sanidad, que presentaron unas memorias muy completas. Y lo que quedó pendiente es que con los tres criterios definidos por el Ministerio de Igualdad: la Efectividad, la Capacidad de Impacto y el Poder Transformador, se generalice a todos los departamentos la valoración global de los programas. Por último hay que resaltar que prácticamente todas las memorias recogen, junto con las actuaciones finalistas del programa, muchas actuaciones de carácter organizativo interno, en materia de conciliación y sobre todo en materia de formación, el acceso a la función pública, la composición de las mesas de contrataciones, de los tribunales de oposiciones o de la conciliación de la vida laboral y familiar, diferenciado de las actuaciones finalistas de los programas.

Con la información depurada y extractada en el grupo de trabajo, se formuló la redacción definitiva de las actuaciones específicas de los programas para 2010, dándole un tratamiento homogéneo y una extensión similar en función de la importancia de los programas por sus actuaciones para la igualdad de género.

Así, el informe de impacto de género se pudo incorporar a la documentación que acompaña al Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2010 y se remitió a la Dirección General de Relaciones con las Cortes de Presidencia

para su entrega al Congreso el día 29 de septiembre, junto con la documentación presupuestaria.

Conclusiones del informe de impacto de género

Como conclusiones que, a nuestro juicio, se pueden extraer de este informe, la primera de ellas es que este es un proceso dinámico y que supone un avance respecto al ejercicio anterior, pero ese avance solo culminará cuando año tras año, se desarrollen los criterios de clasificación de los programas y de análisis de los aspectos presupuestarios relacionados con el avance de la igualdad.

La segunda, y ésta como tarea de futuro, es que la clasificación de los programas presupuestarios elaborada para este informe debe ser revisada cada año, con el fin de convalidar la propuesta inicial por el grupo de trabajo y los departamentos ministeriales, porque los objetivos de las políticas pueden cambiar y por lo tanto los objetivos de los programas, y porque pueden establecerse nuevos programas.

Otro punto en el que se está insistiendo mucho a los gestores de los programas presupuestarios con incidencia en esta materia, es que deben incorporar en los cuadros de mando y en los informes de seguimiento periódicos, indicadores que les permitan hacer un seguimiento constante en esta materia.

Después, se debe profundizar en los datos de diagnóstico aportados por los diferentes departamentos ministeriales y organismos y plasmar las valoraciones globales de los programas que, a nuestro juicio, esa valoración global no la puede hacer el grupo de trabajo, sino que se tiene que basar en los datos del gestor del programa, que es el que ejecuta la política pública.

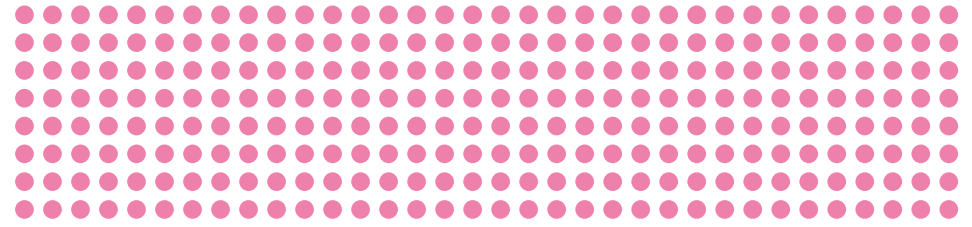
Por último, es muy interesante que se celebren foros como este, y también que se establezcan planes de formación específicos, para que todos los participantes en el proceso intercambiemos experiencias que, sin duda, enriquecerán los futuros informes y trabajos de presupuestación teniendo en cuenta los criterios y objetivos de la igualdad de género.

07

LOS PRESUPUESTOS PÚBLICOS DESDE EL ENFOQUE DE LA TEORÍA DE LAS CAPACIDADES

Ponencia a cargo de:

Raquel Jiménez Manzano



El análisis de género en una partida presupuestaria

Según el artículo 32 de la Ley General Presupuestaria 47/2003 los presupuestos son la expresión cifrada, conjunta y sistemática de derechos y obligaciones a liquidar durante el ejercicio por cada uno de los órganos y entidades que forman parte del sector público estatal. Por tanto, podemos considerar que afectan a todo, a todos los aspectos de la vida, no hay ningún aspecto de nuestra vida que no esté determinado por el Presupuesto General del Estado.

Cuando hablamos de hacer el Presupuesto General del Estado con enfoque de género, estamos diciendo además, que vamos a integrar la perspectiva de género. Es decir, vamos a tener en cuenta el principio de igualdad efectiva y vamos a trabajar por ello, para eliminar las discriminaciones que existen y que afectan tanto a las mujeres como a los hombres, en todas y cada una de las fases del presupuesto, por todos y cada uno de los agentes que intervienen. Se trata de un ejercicio muy difícil y se necesita mucho tiempo.

Los presupuestos son la expresión cifrada, conjunta y sistemática de derechos y obligaciones a liquidar durante el ejercicio por el sector público.

El objetivo es conocer el impacto de las diferentes partidas presupuestarias, sobre mujeres y hombres, teniendo en cuenta su distinta situación socioeconómica y la desigualdad de la distribución de carga del trabajo: trabajo productivo, reproductivo y doméstico. Es decir, tenemos que partir de esta nueva realidad, donde las mujeres nos hemos incorporado al ámbito público, al mercado de trabajo, pero todavía soportamos las cargas derivadas del ámbito doméstico, siendo la responsabilidad compartida y la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, aún, una quimera.

Todas y cada una de las partidas presupuestarias, salvo las que tienen un componente administrativo como las auditorías o el registro, tienen impacto de género ya sea directo o indirecto. La finalidad es aminorar las desigualdades

Raquel Jiménez Manzano, es licenciada en Ciencias Políticas y Sociología y experta en políticas europeas de género. Actualmente es responsable de programas de FADEMUR (Federación de Asociaciones de Mujeres Rurales), puesto que compatibiliza con asistencias técnicas para diferentes empresas de consultoría y formación en género.

de género, las discriminaciones. En el tratado de la Unión Europea que pasa de ser de económica a social se establecía claramente, al igual que en nuestra Constitución en el artículo 9.2, cuyo contenido remarca la necesidad de remover los obstáculos que dificultan la igualdad entre mujeres y hombres.

Para realizar este análisis debemos empezar por estudiar lo que hicimos el 2008, para saber lo que tenemos que corregir. No partimos de la nada, se han hecho cosas que debemos analizar y en función de los resultados establecer medidas correctoras en los presupuestos del año siguiente, si no difícilmente podremos avanzar. Y en segundo lugar, analizaremos el impacto de las diferentes partidas presupuestarias de gastos teniendo en cuenta la diferente situación socioeconómica de mujeres y hombres y la desigualdad de distribución de la carga de trabajo en el cuidado en el ámbito familiar.

De igual manera, es necesario analizar los tributos o ingresos y los beneficios fiscales, a quién beneficia o no la existencia de éstos.

La base normativa para analizar un proceso presupuestario es la Ley 2003 de valoración del impacto de género que fue modificada en el 2007 con la Ley de Igualdad, donde se crea la comisión de ingresos encargada de analizar el Presupuesto General del Estado, incluido el impacto de género.

Quizás, habría que incluir también el análisis del impacto de ingresos. Y desde luego, la utilidad de los grupos de trabajo, no cabe duda de que es importante, no solamente a nivel estatal, sino a nivel autonómico y local, para que haya un solo procedimiento.

Un ejemplo del impacto de género en el programa de investigación sanitaria 465 A

Si quisiéramos hacer un análisis de impacto de género del programa 465 A, relacionado con la investigación sanitaria, en principio, encontraríamos epígrafes de contenido que no nos aportan una información relacionada con la igualdad; por ejemplo Centro Nacional de Transplantes y Medicina Regenerativa, gastos de personal, Seguridad Social, gastos corrientes en bienes y servicios. Sin embargo, si descendemos al marco normativo y documentos programáticos de investigación sanitaria, junto en el Plan Nacional de Investigación Científica y en la Ley Orgánica de Igualdad, se establecen en el artículo 34, los siguientes objetivos:

La adopción sistemática, dentro de las acciones de educación sanitaria de iniciativa destinada a favorecer la promoción específica de la salud de las mujeres.

El fomento de investigación científica que atiende a las diferencias entre mujeres

y hombres en relación con la protección de su salud, especialmente en lo referido a la accesibilidad y el esfuerzo en el diagnóstico terapéutico.

La integración del principio de igualdad en la formación del personal al servicio de las organizaciones sanitarias, garantizando en especial su capacidad para detectar y atender a las situaciones de violencia de género.

La presencia equilibrada de mujeres y hombres en puestos directos y de profesionalidad del conjunto del sistema nacional de salud.

La obtención y tratamiento desagregado por sexos siempre que sea posible de los datos contenidos en registros, encuestas, estadísticas u otros sistemas estadísticos de información médica y sanitaria.

Resultados del proyecto

De los 2800 proyectos que se presentaron, sólo 213 contenían enfoque de género. De los profesionales que se dedicaban como investigadores principales a la promoción de la investigación biomédica y en ciencia de la salud, solo el 25% eran mujeres. En proyectos de evaluación de tecnología sanitaria, el 26% correspondía a mujeres frente al 74 % de los hombres, y han obtenido solamente este 26%, el 8% de la cuantía asignada para el total de los proyectos.

Es decir, en una medida de investigación sanitaria en donde queda claramente especificado que el enfoque de género es necesario por los distintos efectos que tiene el impacto en la salud de mujeres y hombres, vemos de nuevo las discriminaciones. Para empezar, en los proyectos que se selecciona y desde luego en el personal de investigación. Junto a eso, debemos aplicar en enfoque de género a cuestiones como el lenguaje. A la hora de revisar las convocatorias, nos encontramos, “gestión de programa de becas destinadas a la formación de investigadores al servicio del Sistema Nacional de Salud”. Investigadores, las investigadoras no. El lenguaje es muy importante, invisibiliza o visibiliza. Y no solamente invisibiliza a las mujeres o a los hombres sino que invisibiliza su contribución al desarrollo de nuestro país en este caso.

Es necesario igualmente incrementar las becas destinadas a potenciar programas de postgrado y el intercambio con personal investigador de otros países, así como incrementar los contratos para investigadores/investigadoras, los de apoyo a la investigación y los dirigidos a contratar profesionales sanitarios que hayan finalizado el periodo de formación sanitaria especializada. Otro punto importante es la creación de un registro de investigadoras e investigadores del Sistema Nacional de Salud.

Junto al que puede ser el contenido de los programas o el lenguaje, debemos tener en cuenta la detección del trabajo no remunerado, en este caso en la investigación no se produce, pero en el caso por ejemplo del cuidado de personas dependientes o el cuidado de personas que se dedican en los hospitales, se han encontrado estudios de que el tiempo medio de una persona en un hospital es de 28 días. Durante este tiempo hay alguien de su entorno familiar, normalmente una mujer, que está en el hospital cuidándola, cuidando a esta persona. Este cuidado de hecho, por persona del ámbito familiar, supone un gasto menos para el Estado, en este caso, los servicios públicos sanitarios ahorran costes porque hay un familiar que está pendiente.

Según los últimos estudios, el cuidado de estas personas en los hospitales supone la baja del 18% de las cuidadoras profesionales en el mercado laboral, es decir, el 18% de las cuidadoras salen del mercado laboral. Nos ahorramos un gasto, efectivamente, pero perdemos un ingreso. El gasto que nos ahorramos es del 32%, es decir, si tuviéramos que tener en cuenta los salarios y las cotizaciones a la Seguridad Social que le tendríamos que pagar a estas personas, nuestro gasto en presupuesto aumentaría un 32%. El que no esté contabilizado, no quiere decir que no exista ese gasto. Sobre todo teniendo en cuenta que vamos a una sociedad envejecida, donde cada vez la política de los cuidados es más importante.

La teoría de las capacidades

¿Qué son las capacidades o qué es la *Teoría de las Capacidades*? De las definiciones que he encontrado, la que más me ha gustado por sencilla, es la siguiente: las oportunidades para llevar una u otra clase de vida.

Cada uno y cada una, en función del sitio donde ha nacido, de la raza a la que pertenece, del sexo al que pertenece, tiene unas posibilidades de llevar una u otra vida. En este caso, *Amartya Sen* establece un ejemplo muy claro: dos personas se pueden morir de hambre, pero una puede hacerlo porque ha nacido en Etiopía y otra puede hacerlo porque está haciendo una huelga de hambre. Hay una que no va a poder cambiar su vida, la otra sí.

Cuando hablamos de capacidades y hablamos de dar un paso más, es decir, en qué medida nuestros presupuestos de gastos influyen en estas posibilidades de cambiar de vida, cómo influye en la igualdad, en que yo tenga más o menos oportunidades, y sobre todo cómo influye en la libertad. La libre elección se basa en función de que yo tenga más o menos posibilidades. Se establece una serie de listas de capacidades.

Según *Martha Nussbaum* tenemos: la vida, salud corporal, integridad corporal, sentidos, imaginación y pensamiento, emociones, razón práctica, afiliación, otras especies, juego, ser capaz de reír, jugar y disfrutar de actividades recreativas y control del propio entorno.

- **Vida:** ser capaz de vivir hasta el final una vida humana de extensión normal, no morir prematuramente o antes que la vida se haya reducido de tal modo que no merezca la pena vivir.
- **Salud corporal:** ser capaz de tener buena salud, incluyendo la salud reproductiva, estar adecuadamente alimentado, tener un techo adecuado.
- **Integridad corporal:** ser capaz de moverse libremente de un lugar a otro, que los límites del propio cuerpo sean tratados como soberanos, lo que implica tener seguridad ante el asalto, incluido el asalto sexual, el abuso sexual de menores y la violencia doméstica. Tener oportunidades para la satisfacción sexual y para la elección en materia de reproducción.
- **Sentido, Imaginación y Pensamiento:** ser capaz de utilizar los sentidos, de imaginar, pensar y razonar y de hacer todo esto de forma verdaderamente humana, gracias a una adecuada educación, incluyendo, aunque no sea solamente, alfabetización y entrenamiento científico y matemático básico.
- **Emociones:** ser capaz de tener vinculaciones con cosas y personas fuera de uno mismo, de amar a quienes nos aman y cuidan de nosotros, de penar por su ausencia, y en general de amar, de penar, de experimentar nostalgia, gratitud y temor justificado, que el propio desarrollo emocional no esté arruinado por un temor o una preocupación aplastante o por sucesos traumáticos de abuso o descuido.
- **Razón práctica:** ser capaz de plasmar una concepción del bien y de comprometerse a una reflexión crítica acerca del planteamiento de la propia vida.
- **Afiliación:** ser capaz de vivir con y hacia los otros, de reconocer y demostrar preocupación por otros seres humanos y poseer las bases sociales del respeto de sí mismo y de la no humillación.
- **De otras especies:** ser capaz de vivir con cuidado por los animales, las plantas y el mundo de la naturaleza y en relación a todo ello.
- **El juego:** ser capaz de reír, jugar, disfrutar actividades recreativas.
- **Control del propio entorno**

Todos estos aspectos condicionan nuestra libertad, nuestras posibilidades de cambiar de una u otra vida. Y la existencia de esas, va más allá del producto interior bruto de un país. El que un país crezca económicamente, no significa que tenga calidad de vida para su ciudadanía. Y recuerdo que nos movemos en un Estado que se define así mismo de Bienestar, un Estado Social, Democrático. Es decir, el fin de nuestros presupuestos debe también contemplar esto, la calidad de vida de las ciudadanas y los ciudadanos, y muchas veces, se nos olvida. Desde luego las posibilidades cambian si eres mujer o eres hombre, y las dos aproximaciones deben de tenerse en cuenta.

El economista bengalí *Amartya Sen* elaboró otra lista que incluía más aspectos, aunque inicialmente se suscribió a su país de origen (India). Muchas de estas capacidades son extrapolables. La lista incluye: el control del propio cuerpo, de la propia integridad y de valor individual, el control sobre la propia movilidad, el control sobre el propio tiempo y la posibilidad de expresión, el acceso y control a los recursos y materiales cognitivos, el acceso y control de recursos privados y públicos, el control de trabajo y su remuneración y la participación y el acceso a la vida pública.

Con este listado de capacidades es con el que se pueden ver los presupuestos de gastos y en qué medida cada una de las partidas presupuestarias influye en estos aspectos. En la medida que influyan más o menos tendremos presupuestos que inciden más o menos en la libertad, que inciden más o menos en la igualdad y que inciden más o menos en la calidad de vida de la ciudadanía.

El impacto de género de los ingresos impositivos

Todos los impuestos tienen impacto de género, tanto los estatales como los cedidos a las Comunidades Autónomas y por supuesto los coactivos y los no coactivos.

Si analizamos los impactos en hombres y mujeres, por ejemplo, tendremos que tener en cuenta sobre qué tipo de individuos, familias, empresas estos impuestos inciden. Es decir, hay que tener en cuenta distintos supuestos. Por ejemplo, no es lo mismo una familia formada por dos progenitores, hijos e hijas o si vive el abuelo o la abuela, que una familia monoparental.

En el 90% de las familias monomarentales-monoparentales, por ejemplo, no se incluye ningún tipo de desgravación a estas personas que tienen que contratar a otra persona para que pueda cuidar del hijo o la hija, la madre o el padre. Esta persona, que está a cargo de una familia monomarental-monoparental, no puede reducir su jornada laboral y asume de forma exclusiva todas las obligaciones. Si

un empresario o una empresaria contrata a otra persona, tiene las bonificaciones de Seguridad Social, si una mujer o un hombre, al frente de una familia monomarental-monoparental, contrata a una persona para que la ayude con las tareas de cuidado así como las domésticas, no tienen ningún tipo de deducción.

La Teoría de las Capacidades evalúa las oportunidades para llevar una u otra clase de vida.

Cuando se habla del IRPF tendríamos que entrar a hablar del impacto de los mínimos exentos, de quién está debajo de ese mínimo exento, del impacto de la tarifa impositiva en rentas salariales de mujeres y hombres, teniendo en cuenta que la mujer accede al mercado de trabajo con unos determinados trabajos y en unos momentos determinados de su vida, se produce la reducción de jornada laboral, el impuesto de la tarifa sobre otras rentas percibidas, como capital, el impacto de estimación de base imponible por módulos, las reducciones contra las deducciones, la capacidad normativa de las Comunidades Autónomas o la discriminación según el precepto de ingresos, sobre todo la penalización en su acceso al mercado de trabajo.

Así por ejemplo, nos hemos encontrado con casos como el siguiente: una mujer está trabajando toda la vida en la explotación familiar agraria, tiene su cotización a la Seguridad Social, pero cuando llega el momento de hacer una deducción como puede ser la de los 100 euros mensuales referente a las madres trabajadoras, desde la Agencia Tributaria le contestaron que no tenía derecho a ella puesto que no figuraba que tuviese rendimientos por trabajo. Recordemos que en nuestro país, hasta este año, las explotaciones familiares agrarias solamente podían tener un titular, un único titular, no pueden tener dos.

Respecto a otros programas, es importante analizar también el Impuesto sobre Patrimonio, aunque resulta complicado su análisis ya que las Comunidades Autónomas han asumido su competencia. No obstante, sería importante analizar los fondos y planes de pensiones, las empresas familiares, el límite conjunto del IRPF o las competencias de cada región.

De igual forma con el Impuesto de Sucesión y Donaciones, donde habría que estudiar la empresa familiar, los seguros de vida y desde luego, las competencias que tienen cada una de las Comunidades Autónomas.

En cuanto a los beneficios fiscales existen:

- **Exenciones:** cuando la propia norma del tributo exonera del gravamen a ciertos objetos tributarios sujetos al impuesto.
- **Reducciones:** cuantías que se reducen de la base imponible
- **Deducciones:** cuantías que reducen la cuota íntegra del impuesto.
- **Créditos de impuesto:** deducciones de la cuota íntegra en el caso de superar el importe de ésta el exceso abonado.
- **Bonificaciones:** reducciones porcentuales de la cuota a favor de ciertos grupos de contribuyentes o actividades o la traslación del impago del impuesto.

En estos casos, en los beneficios fiscales existe un doble problema ya que para recibir beneficios fiscales tienes que superar un nivel de renta. Quien está por debajo de ese nivel de renta no tiene estos beneficios fiscales y debemos recordar que la mayoría son mujeres, como consecuencia de acceder al mercado de trabajo a través de empleos precarios.

Por otro lado, cuando hablamos de beneficios fiscales, estamos hablando de aminoración de ingresos. Sin embargo, se puede hacer una apuesta por un beneficio fiscal, por una reducción, una deducción, un pago directo o se puede invertir en servicios, es una apuesta que se debe de decidir sabiendo qué implica una y qué implica la otra.

En cuanto a los beneficios fiscales, de ingresos obtenidos por IVA, 30 millones de euros aproximadamente, 18.079 millones son beneficios fiscales, es decir, se deja de cobrar eso por parte del Estado, el 59,7% de lo recaudado. De los ingresos de IRPF, el Estado deja de cobrar 53,6%. De Impuesto de Sociedades el 18,4%. De Impuestos Especiales el 11,1%. De Tasas el 0,8%. De Patrimonio el 29,6%. En total deja de cobrar el Estado un 40,6%. Quizá la solución no está en subir los impuestos, sino en eliminar parte de los beneficios fiscales, con todo lo que eso supone.

En definitiva, hay que hacer una necesaria reflexión de los beneficios fiscales, recogidos en los programas de presupuestación. También hay que identificar claramente los beneficios fiscales con el programa de gasto correspondiente; no es dar algo porque sí o sin saber para qué, si van para la conciliación, eso tiene que estar en algún programa, porque si no, estaría sustituido por un servicio. Y desde luego el análisis del beneficio fiscal, tiene que hacerse igual que el resto, el de gastos y el de ingresos, con perspectiva de género, porque así nos daremos cuenta por ejemplo, de realmente esos beneficios fiscales a quién benefician.

En conclusión, el impacto de género en los Presupuestos Generales del Estado implica, el análisis combinado del impacto de género de los programas de gasto, el análisis del impacto de género de los ingresos y el impacto de género de los beneficios fiscales y para todo ello es necesario un manual operativo. Es decir, esto es un proceso de mínimo 5 o 6 años hasta que sepamos con qué contamos, qué tenemos que hacer y cómo lo vamos a hacer, y en ese sentido, toda la ayuda que tengamos en cuanto a guías, materiales y demás que se puedan hacer en base a la experiencia y las buenas prácticas de todos y cada una de las administraciones. Estas acciones conjuntas nos permitirá avanzar ya que están todas las administraciones implicadas el Estado, las Comunidades Autónomas o las Entidades locales.

Si somos capaces de coordinarnos todos los agentes implicados, conseguiremos tener un gasto infinitamente menor y sobre todo, la eficacia y efectividad del trabajo que estemos realizando se verá reflejado notablemente en la sociedad.

Edita: Instituto de la Mujer de Castilla-La Mancha.
Unidad para la Igualdad de Género de Castilla-La Mancha.

Material revisado por: Asociación Global e-Quality.

Diseño y maquetación: Jer Publicidad.

Imprime: Grafox.

Depósito Legal: TO-0251-2010

ELEMENTAL
CHLORINE
FREE
GUARANTEED



UNIÓN EUROPEA
FONDO SOCIAL EUROPEO
INVIERTE EN TU FUTURO



Instituto de la Mujer
CASTILLA-LA MANCHA



Castilla-La Mancha