

**PRESUPUESTOS PÚBLICOS SENSIBLES AL GÉNERO. UNA
REFLEXIÓN CONSTRUCTIVA PARA UN DESARROLLO ECONÓMICO SOSTENIBLE**

**ANTONIO V. LOZANO PEÑA
DIRECTOR GENERAL DE PRESUPUESTOS
CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA
JUNTA DE ANDALUCÍA**

Este documento es fruto del trabajo de la Comisión de Evaluación de Impacto de Género en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y en especial de su Presidenta, Carmen Martínez Aguayo, Vicepresidenta, Pilar Lobato Astorga, y de la Unidad de Género de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía y Hacienda (Pilar Díaz Jiménez, M^o José Martín Sánchez, Marta Zomeño Chaparro, Carlos Ortega Pérez).

I. ALGUNAS CUESTIONES PREVIAS: CONCEPTUALIZANDO UN PRESUPUESTO SENSIBLE AL GÉNERO

El Presupuesto Público es la herramienta por excelencia en el desempeño de las funciones de gestión del gobierno, puesto que supone la concreción de una política económica y social y es un reflejo de sus prioridades políticas. Permite el análisis cuantitativo y cualitativo y la previsión de los efectos de las diferentes medidas sobre un territorio y la población que en él habita. Dicho análisis se puede hacer desde muy diversas perspectivas y en función de una amplia gama de variables. Dado que todo aquello que interviene en el funcionamiento de una sociedad debe ser tenido en cuenta en el análisis macroeconómico, el género, como variable determinante básica de dicho funcionamiento, es de enorme importancia a la hora de plantear el modelo y las posibilidades de desarrollo económico y social. Su inclusión contribuye a delimitar el contexto de desarrollo y a identificar oportunidades y limitaciones que lo obstaculizan, y permite descubrir a través de un examen sistemático, impactos diferenciales para hombres y mujeres, incluso en políticas aparentemente neutrales.

En lo que se refiere al análisis del presupuesto con enfoque de género decimos que un presupuesto sensible al género es *aquel en el que se ha realizado un examen sistemático y se han evaluado las asignaciones que se realizan en el mismo a través de una mirada de género, posibilitando la identificación de impactos diferenciales por la distinta posición económica y social de hombres y mujeres.*

Deteniéndonos en el concepto de presupuesto sensible al género, merece la pena destacar dos ideas clave:

- La elección del presupuesto como entorno de análisis se debe a su importancia en cuanto que es la concreción de una política económica y social al asignar los recursos estableciendo posibilidades reales de desarrollo de objetivos y prioridades. Esto último se debe a que su punto de partida es la existencia de recursos limitados y demandas para satisfacer necesidades en competencia, lo que implica una constante visualización de prioridades. Por otro lado el carácter estructural de las desigualdades debidas al género hace que su inclusión como factor de política económica deba orientarse a la transversalidad. Esta circunstancia convierte al presupuesto en un instrumento óptimo por su carácter tanto horizontal como sectorial.
- La sensibilidad al género es consecuencia directa de la asunción del principio de igualdad como eje del modelo socioeconómico. Detectar y corregir desigualdades debidas al género es por lo tanto una prioridad tanto en el ámbito de la equidad necesaria para posibilitar un sistema más justo, y por lo tanto más equilibrado y sostenible, como desde el punto de vista de la eficiencia, puesto que una sociedad que ofrece oportunidades en igualdad es más dinámica y por ende más productiva, alcanzado mayores niveles de bienestar.

En resumen, los resultados que se pretende alcanzar con la introducción de un análisis de género en el Presupuesto son:

- Visualizar la prioridad para hacerla efectiva mediante la política presupuestaria.
- Lograr una transversalidad real tanto en el análisis como en las medidas a adoptar.

Para la consecución de estos objetivos, desde el punto de vista presupuestario, los cambios a incorporar son eminentemente de orden cualitativo, es decir no implican un aumento de algunas partidas presupuesto, sino más bien una reasignación diferente de los recursos disponibles. Los esfuerzos principales han de dirigirse a una mayor profundidad en el análisis presupuestario, a un trabajo inicial más intenso, y a incrementar la racionalización, sistematización y transparencia. Tampoco implican una duplicidad de presupuestos (un presupuesto para hombres y otro para mujeres).

Para cerrar este apartado de cuestiones previas, y midiendo el alcance de la puesta en práctica de un presupuesto sensible al género, vemos con claridad que se trata de una herramienta más dentro del enfoque integral con el que se ha de abordar la planificación de las acciones necesarias para avanzar hacia la igualdad real en cuanto al género.

2. ¿QUÉ NOS HA ENSEÑADO LA EXPERIENCIA DISPONIBLE?

La información es básica

El hecho de que la inclusión del enfoque de género en las políticas públicas sea relativamente reciente con respecto a otras variables de corte tradicional, es la causa de que en muchas ocasiones sea necesario como punto de partida recabar y elaborar la información de base. Al no haberse considerado relevante, frecuentemente esta información no ha sido ni tan siquiera solicitada, y es necesario iniciar un proceso de documentación informativa a partir de fuentes primarias y secundarias.

Continuidad, consenso y regulación normativa

La incorporación de la variable género a la dinámica presupuestaria implica un proceso gradual, estructurado en distintas fases que se retroalimenta con la propia experiencia en cada una de ellas. Este proceso no sería posible sin un consenso permanente entre los distintos agentes que lo desarrollan desde la administración, (recordemos que la transversalidad es uno de sus principios conceptuales). Paralelamente debe por último irse consolidando el proceso con un marco normativo adecuado.

Estrategia a largo plazo pero conveniencia de visualizar resultados a corto plazo

La conveniencia de visualizar en el corto plazo los resultados de este proceso gradual viene determinada por la necesidad de consenso a que hacíamos referencia anteriormente. Este consenso puede verse amenazado por una aparente falta de

resultados en el corto plazo, a consecuencia de las dificultades inherentes a la puesta en marcha de toda política tendente a la corrección de desigualdades estructurales (desánimo, oposición, resistencia al cambio, carencia de estructuras de partida, falta de fuentes de información, etc.).

Por otra parte, la visualización de resultados permite la revisión y corrección de desviaciones no deseadas, así como el refuerzo de las acciones con resultados recomendables, y dotar así de un carácter dinámico a la implementación de estas medidas.

No existe una metodología operativa sólidamente definida y contrastada: camino al andar

Al hacer un análisis de las distintas experiencias en el contexto internacional se detecta que, si bien hay multitud de experiencias demostrativas de la validez y ventajas de la introducción del enfoque de género en la disciplina presupuestaria, dichas experiencias no han dado lugar a un cuerpo metodológico normalizado. Esto, si bien tiene algunas desventajas, es en parte debido a la positiva circunstancia de que cada administración ha ido desarrollando un procedimiento basado en sus características propias, lo que contribuye a la apropiación y asunción de responsabilidades por parte de los actores implicados del proceso y por tanto a una mayor sostenibilidad.

Asegurar la sostenibilidad del proceso mediante su incardinación en el proceso presupuestario

La incorporación de las distintas iniciativas dentro de la dinámica presupuestaria existente en cada caso permite lograr una sinergia positiva y el necesario carácter progresivo de la inclusión de esta perspectiva en el presupuesto. Esto acortará los plazos para su total incorporación, y logrará que ésta permanezca a lo largo del tiempo.

3. ¿POR QUÉ EN ANDALUCÍA? LA PRIORIDAD POLÍTICA TRANSFORMADA EN OBLIGACIÓN NORMATIVA

El modelo de desarrollo por el que apuesta la Junta de Andalucía, concretado en el proyecto de Segunda Modernización, que desde su puesta en marcha constituye el horizonte programático de la gestión del Gobierno Andaluz, incorpora el concepto básico de la sostenibilidad del desarrollo, poniendo en práctica un sistema de medidas en línea con la posición manifestada por la Unión Europea en la Cumbre de Lisboa en el año 2000 en referencia a la estrategia europea frente al fenómeno de la globalización.

Dentro de este sistema de medidas, la gestión de la Junta de Andalucía y por lo tanto sus Presupuestos, entran de lleno en los aspectos sociales de la sostenibilidad, bajo la convicción de *la necesidad y efectividad de las políticas de igualdad de oportunidades como*

medio indispensable para lograr dicha sostenibilidad, en términos tanto de equidad como de eficiencia.

El carácter público de los Presupuestos Andaluces supone con respecto a estas medidas que desarrollan el principio de igualdad una *declaración públicamente reconocida* de voluntad política. Esta voluntad política se ha transformado en obligación normativa y así la Ley 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas en su Título III, Capítulo VIII, Art.. 139, establece que:

2. A los efectos de garantizar que el Presupuesto de la Comunidad Autónoma sea elemento activo de lo establecido en el punto 1, se constituirá una Comisión dependiente de la Consejería de Economía y Hacienda con participación del Instituto Andaluz de la Mujer, que emitirá el informe de evaluación sobre el citado anteproyecto. Dicha Comisión impulsará y fomentará la preparación de anteproyectos con perspectiva de género en las diversas Consejerías y la realización de auditorias de género en las Consejerías, empresas y organismos de la Junta de Andalucía.

4. ¿EN QUÉ CONTEXTO SE PLANTEA EL DESARROLLO DE UN PRESUPUESTO SENSIBLE AL GÉNERO EN ANDALUCÍA?

El análisis mediante matriz DAFO de la situación en que se desarrolla la inclusión de la perspectiva de género en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía nos proporciona la siguiente información sobre el contexto en los ámbitos interno y externo

EXTERNO	Oportunidades	Amenazas
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Unión Europea ▪ Prioridad Gobierno de la Nación ▪ Prioridad Gobierno de Andalucía ▪ Normativa europea y estatal 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vanalización ▪ Desánimo ▪ Oposición ▪ Ausencia de metodología contrastada
INTERNO	Fortalezas	Debilidades
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Normativa Autonómica ▪ Recursos ▪ Voluntad política ▪ Cambio de procesos presupuestarios ▪ Acumulación de información Estadísticas de Género: IEA ▪ Experiencias Fondos Europeos: unidad de género 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mayor carga de trabajo ▪ Dinámica inercial de la Administración Pública ▪ Dificultades para lograr visibilidad a corto plazo ▪ Déficit de cualificación y convicción ▪ Singularidad del proceso presupuestario en la CA de Andalucía

5. ¿QUÉ MODELO QUEREMOS DESARROLLAR EN ANDALUCÍA?

5.1. CLAVES DE LA ESTRATEGIA DE IMPLANTACIÓN

Se pretende generar un movimiento que va desde un posicionamiento reactivo e individual de los principales agentes del proceso presupuestario, hasta la movilización proactiva de grupo hacia la plena igualdad social, laboral y económica de hombres y mujeres.

Las bases en que se fundamenta esta dinámica a generar son los principios de sostenibilidad, eficacia y paridad. Sostenibilidad, porque la perspectiva de género se basa en hacer efectivo el principio democrático de igualdad, lo que equivale a decir equilibrio social y económico en una perspectiva de largo plazo. Este concepto se relaciona directamente con el de eficiencia, en la convicción de que una sociedad que brinda igualdad de oportunidades a todos sus integrantes es más eficiente desde el punto de vista de la consecución de los objetivos democráticos. Y paridad, porque debe contemplar tanto a las mujeres como a los hombres.

Las claves que definen la estrategia de implantación del enfoque de género en Andalucía son:

- Enfoque a medio y largo plazo.
- No caer en voluntarismos, la estrategia se debe institucionalizar y basar en la transversalidad.
- Se concibe como un proceso, en el que los resultados a corto plazo se encadenan en el largo plazo y retroalimentan dicho proceso.
- Se debe trabajar desde el corazón de la dinámica y proceso presupuestarios.

5.2. OBJETIVO A MEDIO PLAZO: ¿QUÉ MODELO SEGUIR?

Partiendo del modelo de evaluación sueco, se ha llegado a una caracterización del modelo a seguir en Andalucía. El modelo sueco basa su análisis en tres ámbitos (las llamadas “tres R”):

- **R**epresentación: de mujeres y hombres en la organización y en la toma de decisiones.
- **R**ecursos: cómo se asignan a mujeres y hombres.
- **R**ealidad: qué se hace y por qué, y qué puede hacerse para mejorar la igualdad real de mujeres y hombres.

La caracterización del modelo Andaluz hace a su vez referencia a tres ejes de planificación:

A) Tipo de presupuesto y alcance de la evaluación

El **tipo de presupuesto** se refiere al tipo de gastos y de ingresos que se incluyen en el proceso.

Gastos

Se ha decidido abarcar la totalidad del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía de forma progresiva, trabajando desde el principio con todas las secciones y programas presupuestarios de gasto, incluido el personal.

Ingresos

Se incluirán los ingresos cuya gestión corresponda a la Junta de Andalucía.

En cuanto al **alcance de la evaluación**, se encuentra limitada por el carácter anual y la composición específica del presupuesto público. Las preguntas iniciales son ¿“qué se pretende hacer el próximo año para disminuir o acabar con las desigualdades que se observan en el sector de que se trate en el presupuesto?” y “¿a cuántos hombres y a cuántas mujeres se pretende abarcar con las políticas presupuestarias?”.

B) Órgano evaluador

Existían las opciones, a la hora de determinar la elección de un órgano evaluador, que éste fuese interno, externo o mixto. Por las características propias del elemento a evaluar, esto es, del presupuesto, resultaba difícil pensar que un órgano externo tuviese la capacidad para intervenir en el proceso presupuestario público, tanto durante la fase de anteproyecto como tras la aprobación del mismo por el Legislativo. Se optó, en consecuencia, por un órgano de evaluación interno, bajo el convencimiento de que la evaluación, como elemento esencial de la planificación, debe ser realizada en último término por los planificadores, por los que toman las decisiones de la asignación de recursos.

Se constituyó, como punto de partida, una Comisión de Evaluación de Impacto de Género en los Presupuestos. La Viceconsejería de Economía y Hacienda ostenta la Presidencia de la Comisión; Vicepresidencia y Secretaría están a su vez compuestas por las Direcciones Generales de Presupuestos, de Fondos Europeos y de Planificación (las tres de la Consejería de Economía y Hacienda), el Instituto de Estadística de Andalucía, la Consejería de Igualdad y Bienestar Social y el Instituto Andaluz de la Mujer; finalmente, en la Comisión están representadas el resto de las Consejerías del Gobierno Andaluz.



C) Concreción de la evaluación: modelo de informe.

En la práctica internacional, encontramos distintos tipos de modelo, según el país, su situación de partida, sus prácticas administrativas, etc.

Algunas de las alternativas que se analizaron a la hora de determinar el tipo de informe que más se adecua a la realidad andaluza, fueron:

- Informe independiente (RU, Australia, Sudáfrica).
- Nuevo Anexo del presupuesto (Francia).
- Como un apartado de la Memoria (Suecia).

Se optó, finalmente por una doble vía:

- ✓ Integrar progresivamente la perspectiva de género en la memoria de cada sección presupuestaria.
- ✓ Informar por la Comisión los progresos anuales marcando orientaciones.

5.3. DEL CORTO AL MEDIO PLAZO: ¿POR DÓNDE HEMOS EMPEZADO?

Tres son los principios en torno a los cuales se ha iniciado el desarrollo del proceso de implantación del enfoque de género en los Presupuestos Públicos en Andalucía.

- A. Incardinarlo en el proceso Presupuestario: desarrollo de los instrumentos.
- B. Cultura de sensibilidad de género. La doble A: actitud y aptitud.
- C. Información: situarnos en el terreno de los hechos y no de la opinión.

A. Incardinar el análisis de género en el proceso presupuestario.

Los primeros pasos que se adoptaron fueron:

- Constituir la Comisión de evaluación de Impacto de Género como elemento central del proceso. Los objetivos iniciales marcados fueron obtener un primer informe de evaluación, la definición del modelo y la apertura al conjunto de la Junta de Andalucía.
- Establecer una red de análisis de género: el núcleo de la red se situó en la Dirección General de Presupuestos, con la misión principal de transferir al resto de la Administración Andaluza los avances de la Comisión. Los representantes de cada Consejería en la Comisión actúan como pivotes de la red en el organismo, actuando como dinamizadores de género.

B. Cultura de sensibilidad de género. La doble A: actitud y aptitud.

Con el fin de actuar directamente sobre algunas de las posibles debilidades detectadas en el proceso (inercia en el funcionamiento de la administración, déficit de cualificación y convicción, poca visibilidad a corto plazo, principalmente), se han planificado distintas acciones tendentes a fomentar la cultura de sensibilidad al género:

- Ventana informativa en la web de la Consejería de Economía y Hacienda.
- Fondo documental y bibliográfico.
- Sesiones informativas.
- Punto de contacto en la Dirección General de Presupuestos.

C. Información: situarnos en el terreno de los hechos y no de la opinión.

1º. Hacer aflorar la información disponible

Análisis de disponibilidad de indicadores: 4 tipologías en función de la disponibilidad. En cada Consejería se hizo un estudio de:

- Indicadores que afectan directamente a personas.
- Indicadores que afectan indirectamente a personas.
- Otros indicadores susceptibles de análisis por género.
- Otros indicadores disponibles propuestos por la Consejería.

Por otra parte, se ha abordado un proceso para la puesta en valor de los sistemas de información centralizada (sistema integrado Júpiter).

2ª. Desarrollo de una matriz de temas de género: de la política implícita de género al impacto explícito de la política.

Se pretende abordar un análisis, programa a programa, de objetivos y actuaciones que identifiquen los objetos de gasto y sus vinculaciones con el enfoque de género.

3º. Abrir un espacio específico de análisis dentro de los documentos presupuestarios de los distintos departamentos.

6. CONCLUSIÓN

Desde la creación de la Comisión de Evaluación de Impacto de Género en los presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en el mes de septiembre de 2004, se ha recorrido un camino básico por su repercusión en la generación de una dinámica de sensibilidad al género, en el sentido de que se ha constituido con carácter estable la red de análisis de género, identificando actores implicados en cada sección de la administración andaluza, y se han establecido mecanismos e instrumentos para su inclusión dentro del proceso de presupuestación de la Comunidad Autónoma. La evaluación preliminar de la disponibilidad de indicadores y del impacto de género de las funciones a las que se destina el gasto, tanto en el global del presupuesto como por secciones y organismos autónomos, y finalmente atendiendo a la clasificación económica de los gastos, nos ha permitido comprobar que el Presupuesto de la Comunidad Autónoma (en ese momento el presupuesto para 2005) es sensible al género, y que destina créditos tanto a medidas directas como indirectas para la corrección de las diferencias estructurales entre hombres y mujeres en Andalucía.

De cara a la elaboración del Presupuesto 2006, se pretende optimizar las posibilidades abiertas en esta anterior etapa, consolidando estructuras de operativas y de análisis y avanzando en las líneas de acción establecidas, sin perder de vista el carácter dinámico y autoevaluado del proceso.