

BEATRIZ COLLANTES SÁNCHEZ¹

Análisis de los Informes de Evaluación del Impacto de Género de los presupuestos públicos elaborados en Andalucía durante la vigencia del «Decreto 93/2004, de 9 de marzo, por el que se regula el Informe de Evaluación de Impacto de Género en los proyectos de Ley y Reglamentos que apruebe el Consejo de Gobierno».

Analysis of Evaluation Reports of the Gender Impact of Government Budgets Drafted in Andalusia During the term of the Decree 93/2004, of March 9, Regulating the Evaluation Report of the Gender Impact on Draft Laws and Regulations Adopted by the Governing Council.

RESUMEN

Los presupuestos con perspectiva de género se constituyen como una poderosa herramienta para analizar el impacto diferenciado que tienen los presupuestos de los gobiernos sobre mujeres y hombres e introducir las medidas necesarias para responder a las necesidades de ambos.

A través de esta investigación se quiere mostrar el *itineris* que ha seguido la Comunidad Autónoma Andaluza en la integración de la perspectiva de género en sus presupuestos públicos durante la vigencia del extinto «Decreto 93/2004, de 9 de marzo, por el que se regula el informe de evaluación de impacto de género en los proyectos de ley y reglamentos que apruebe el Consejo de Gobierno» cuya regulación sirvió para que la Comunidad Autónoma Andaluza se convirtiese en un referente internacional en la aplicación de políticas públicas que eliminan la brecha de desigualdad entre varones y mujeres.

Palabras clave: Presupuestos, género, informes, Andalucía, impacto.

ABSTRACT

Gender-sensitive budgets are a powerful tool to analyze the differential impact of government budgets on women and men and to implement the measures required to meet their needs.

This research aims to show the progress made by the Autonomous Community of Andalusia in mainstreaming the gender perspective in the budgets approved under the late Decree 93/2004, of March 9, regulating the evaluation report of the gender impact on draft laws and regulations adopted by the Governing Council. With this regulation, the Autonomous Community of Andalusia became an international benchmark in the implementation of public policies that eliminate the inequality gap between men and women.

Keywords: Budgets, gender, reports Andalusia, impact.

1 Université de Paris, Ouate Nanterre La Defense, email: bcollantessa@u-paris10.fr

1. Introducción

La Comunidad Autónoma de Andalucía viene desarrollando desde el año 2003² una estrategia de elaboración de presupuestos públicos autonómicos con perspectiva de género. Esta iniciativa que se ha convertido en una experiencia de referencia tanto a nivel nacional como internacional.

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 proyecto. Dicha Comisión impulsará y fomentará la preparación de anteproyectos con perspectiva de género en las diversas Consejerías y la realización de auditorías de género en las Consejerías, empresas y organismos de la Junta de Andalucía.³

Con la promulgación de la Ley 18/2003, la Comunidad Autónoma andaluza empezó toda una andadura para la consecución de la igualdad real y de oportunidades de mujeres y varones; cabe resaltar, cómo gracias a los avances realizados el uso de una metodología de análisis con perspectiva de género, en menos de una década han convertido a Andalucía en un referente a la hora de la elaboración de presupuestos con perspectiva de género.

El proceso de integración de dicho modelo en los presupuestos públicos de la Comunidad Autónoma andaluza, es un proceso vivo en el que la inversión en investigación y desarrollo empezó a dar sus frutos casi de inmediato. Prueba de ello es que dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 139.3 de la citada Ley 18/2003, con fecha de 12 de marzo, se promulgó el Decreto 93/2004, por el que se regulaba el Informe de Evaluación de Impacto de Género en los proyectos de Ley y Reglamentos que apruebe el Consejo de Gobierno.⁴

Es importante señalar que el objeto de este Decreto era el de regular la elaboración de los «Informes de Evaluación de Impacto de Género».⁵ Estos informes debían

2 Según lo dispuesto en el artículo 139.2 de la «Ley 18/2003 de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas». Publicado en BOJA núm. 251 de 31 de diciembre de 2003 y BOE núm. 26 de 30 de enero de 2004. En vigencia desde 1 de enero de 2004.

3 Junta de Andalucía, Art. 139.2 de la Ley 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas (el subrayado es nuestro).

4 Este Decreto que establecía la obligatoriedad por parte del Consejo de Gobierno de aprobar las normas de desarrollo que regularan los Informes de Evaluación de Impacto de Género, en un plazo máximo de seis meses; fue derogado por Disposición derogatoria única del 17/2012, de 7 de febrero, por el que se regula la elaboración del Informe de Evaluación del Impacto de Género («B.O.J.A.» 22 febrero) el 23 de febrero de 2012.

5 Es necesario matizar en este punto que el Informe de Evaluación del Presupuesto de Género que acompaña a los Presupuestos Públicos de la Comunidad andaluza, no debe confundirse con el Informe de Evaluación del Impacto de la Normativa en función del Género que acompañan a los proyectos legislativos. Pues aunque el objetivo de ambos informes es conseguir la igualdad y la no discriminación de la ciudadanía, erradicando las desigualdades históricas que han tenido las mujeres, el camino y las herramientas empleadas son diferentes.

señalar la existencia o no, de medidas sexista que pudiesen existir en los Proyectos de Ley y los Reglamentos, cuya aprobación correspondiese al Consejo de Gobierno; de manera que estos Proyectos de Ley y los Reglamentos pudiesen corregirse antes de su publicación y favorecer así de forma efectiva la consecución de igualdad real y de oportunidades por razón de género.

Así, en este artículo nos centraremos en el estudio de los Informes de Evaluación del Impacto de Género que acompañaron a los presupuestos públicos de la Comunidad andaluza y que fueron elaborados a la luz del extinto «Decreto 93/2004, de 9 de marzo, por el que se regula el Informe de Evaluación de Impacto de Género en los proyectos de Ley y Reglamentos que apruebe el Consejo de Gobierno», con el objeto de sentar las bases para un estudio posterior que analice y compare la eficacia y eficiencia de los estos informes elaborados a la luz del citado Decreto 93/2004, de 9 de marzo; y los que se elaboraron posteriormente a la luz del «Decreto 17/2012, de 7 de febrero, por el que se regula la elaboración del Informe de Evaluación del Impacto de Género»; y que se siguen elaborando actualmente.

De esta forma, centrándonos en el Decreto 93/2004, de 9 de marzo; señalaremos que su objeto era la elaboración de un «Informe de Evaluación del Presupuesto con enfoque de Género» donde debía incluirse un análisis en el que se determinaría si la institución presupuestaria, objeto de estudio, integraba el enfoque de género en todas las políticas, planes y programas, o bien no consideraba los derechos y necesidades de la ciudadanía en función del género.

Nueve meses después de la publicación del Decreto 93/2004, se publicó la Ley 3/2004, de 28 diciembre, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras,⁶ que en su capítulo IV, referido a medidas en materia de género, se modifica la regulación del Informe de Evaluación del Impacto de Género que debe garantizar que el presupuesto de la Comunidad Autónoma, de manera que éste sea un elemento activo del objetivo de la igualdad por razón del género.

Esta Ley, en su artículo 37, reforma el artículo 139.2 de la Ley 18/2003 y establece que dicho informe debe emitirse sobre el Anteproyecto de Ley del presupuesto de la Comunidad Autónoma⁷, a fin de que, al aprobarse el Proyecto de Ley por el Consejo de Gobierno, vengan ya incorporadas las correcciones derivadas del propio informe.

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

6 Junta de Andalucía, Ley 3/2004, de 28 diciembre, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras. (BOJA núm. 255, de 31 de diciembre 2004).

7 El artículo 37 se refiere al Informe de evaluación del impacto de género y modifica el apartado 2 del artículo 139 de la Ley 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas.

Pero sin duda, si hacemos un repaso a las diferentes modificaciones que ha sufrido la legislación que rige la aplicación de la perspectiva de género en los presupuestos públicos para Andalucía, el punto de inflexión ha venido de la mano de la promulgación de la Ley 3/2008, de 23 de diciembre, del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2009, que ya en su exposición de motivos señala que:

... es una innovación sin precedentes en el entorno nacional e internacional en este tipo de normas y viene a reforzar todavía más si cabe, el innegable compromiso con la igualdad de género como eje de nuestro desarrollo [...]. Sin embargo, el Presupuesto de 2009 no solo no abandona, sino que aborda decididamente los grandes retos a medio plazo que tiene planteados la economía andaluza y que se encaminan a conseguir un modelo equilibrado y sostenible de crecimiento en un contexto de igualdad de oportunidades, en especial, en materia de género.⁸

Así, la Disposición Final Segunda de la citada ley que modifica la Ley 5/1983, de 19 de julio, General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, queda redactada como sigue:

Se modifica la regla quinta del artículo 34, quedando redactada como sigue:
QUINTA. Como documentación anexa al anteproyecto de Ley del presupuesto se cursará al Consejo de Gobierno:

- a) La cuenta consolidada del Presupuesto.
- b) La Memoria explicativa de su contenido y de las principales modificaciones que presente el anteproyecto comparado con el Presupuesto vigente.
- c) La liquidación del Presupuesto del año anterior y un avance de la del ejercicio corriente.
- d) Un informe económico y financiero.
- e) La clasificación por programas del Presupuesto.
- f) Informe de Impacto de Género.
- g) Anexo de Inversiones.
- h) Anexo de Persona.⁹

La Ley 3/2008, asigna al Informe de Impacto de Género rango de documentación anexa al anteproyecto de Ley del Presupuesto que debe remitirse al Consejo de Gobierno para su aprobación. Esto supone que desde su entrada en vigor, el pasado 1 de enero de 2009, no podrá presentarse un presupuesto público para Andalucía que no vaya acompañado de su correlativo Informe de Impacto de Género. La igualdad de mujeres y varones, con medidas como esta, deja de ser una cuestión incómoda y evitable, para convertirse en un elemento indispensable en la formulación del presupuesto y en la redacción de las políticas públicas.

8 Junta de Andalucía, Ley 3/2008, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2009. BOJA núm. 259, 31 de diciembre de 2008.

9 El subrayado es nuestro.

1. La Comisión de Impacto de Género en los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Con el fin de garantizar que el presupuestos de la Comunidad Autónoma andaluza tenga en cuenta de forma efectiva el objetivo de la igualdad por razón de género, el artículo 139.2, de la Ley 18/2003 establece la constitución de una Comisión dependiente de la Consejería de Economía y Hacienda con la participación del Instituto Andaluz de la Mujer que emitirá el Informe de Evaluación de Impacto de Género de los Presupuestos.

La Comisión de Impacto de Género de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía¹⁰, regulada en el art. 139.2 de la Ley 18/2003 (en su redacción dada por la Ley 3/2004, de 28 de diciembre) se define como un órgano dependiente de la Consejería de Economía y Hacienda, y su objetivo principal es la emisión del Informe de Evaluación sobre el Anteproyecto de la Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma.

La Comisión, al objeto de lograr altas cotas de participación y consenso, fue modificada en su configuración subjetiva.¹¹ En un principio estaba compuesta por la Viceconsejera de Economía y Hacienda, y la conforman representantes de Asesoría Técnica de la Viceconsejera, Jefe de servicio de Estudios y Publicaciones, la Dirección General de Presupuestos, la Dirección General de Fondos Europeos, la Dirección General de Planificación (todas ellas de la Consejería de Economía y Hacienda), las Consejerías para la Igualdad y Bienestar Social, Presidencia, Gobernación, Justicia y Administración Pública y Transporte, Empleo, Turismo, Comercio y Deporte, Agricultura y Pesca, Salud, Educación, Cultura, Medio Ambiente, el Instituto de Estadística de Andalucía y el Instituto Andaluz de la Mujer.

Posteriormente se extendió al conjunto de la Administración General de Junta de Andalucía, de esta forma la Comisión está integrada actualmente por dos miembros de cada una de las Consejerías, dos miembros del Instituto Andaluz de la Mujer¹² y dos miembros del Instituto de Estadística de Andalucía, siempre garantizando la representación paritaria de cada uno de los órganos mencionados.

10 La Comisión de Evaluación de Impacto de Género en los Presupuestos se constituye por Resolución de 24 de septiembre de 2004, de la Consejería de Economía y Hacienda.

11 Se establece que los miembros de la Comisión deberán ser personal funcionario de la Junta de Andalucía, al menos responsables de Jefaturas de Servicio, lo que la dota de un perfil eminentemente técnico.

12 Queda constancia en los informes acompañaron al Presupuesto de 2006 y 2007, que es el Instituto Andaluz de la Mujer –con el apoyo de la Dirección General de Fondos Europeos y a través de la Unidad de Igualdad de Género organizada al efecto– quien imparte cursos y desarrolla múltiples actividades para todas las Consejerías a tal fin. No obstante, en ninguna parte de esos informes ha quedado reflejado el resultado de estos talleres ni el nivel de capacitación que proporcionan a las personas que se forman. Si bien, no es menos cierto que el hecho de que sea el IAM la entidad formadora es siempre una garantía cualitativa. No debe entenderse que, con ello, han adquirido al completo la conciencia de género que requiere la elaboración de presupuestos desde una perspectiva de género.

Por su parte, la Consejería de Economía y Hacienda ostenta la presidencia y vicepresidencia y tiene una amplia presencia en la Comisión a través de la Dirección General de Presupuestos, la Dirección General de Planificación, la Dirección General de Fondos Europeos y la Viceconsejería.

También los objetivos que la Comisión se ha ido proponiendo cada año fiscal han ido evolucionando a medida que aumentaba la participación de las distintas Consejerías y la complejidad metodológica.

Dar cumplimiento a los objetivos marcados cada año, es impregnar de género el presupuesto público, y esto requiere la clara convicción de la necesidad de que se dé una igualdad real de oportunidades de mujeres y varones, porque solo así se producirá un desarrollo social, económico armónico y sostenible.

Una clara evidencia de que no estamos ante una cuestión baladí es que la incorporación de la perspectiva de género en el presupuesto y la creación de la Comisión también queda recogida en la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía.

Esta Ley, cuya aprobación marcó un antes y un después en el camino hacia la consecución de la igualdad de unos y otras, recoge en su Título I, Capítulo I, una serie de acciones para garantizar la integración de la perspectiva de género en las políticas públicas tales como: el Informe de Evaluación de Impacto de Género, el Plan estratégico para la igualdad de mujeres y hombres, el lenguaje no sexista e imagen pública y las estadísticas e investigaciones con perspectiva de género y, como no podía ser de otra manera, dedica el artículo octavo a los presupuestos públicos con enfoque de género y a algunas de las funciones que tendrá la Comisión de Impacto de Género en los Presupuestos (la emisión del Informe de Evaluación de Impacto de Género sobre el anteproyecto de Ley del Presupuesto (art.8.1), el impulso y el fomento de la preparación de anteproyectos con perspectiva de género en las diversas Consejerías y la realización de auditorías de género en las Consejerías, empresas y organismos de la Junta de Andalucía (art.8.3) entre otras.

No obstante, la regulación detallada de la composición, funciones y funcionamiento de la Comisión se encuentra en el Decreto 20/2010, de 2 de febrero, por el que se regula la Comisión de Impacto de Género en los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía¹³.

En él se establece que la Comisión, adscrita a la Consejería competente en materia de Hacienda, es el órgano colegiado asesor específico, de participación administrativa, que tiene como finalidad impulsar que el presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía sea un elemento activo en la consecución de forma efectiva del objetivo de la igualdad entre mujeres y varones; y para ello ya tiene atribuidas las siguientes funciones:¹⁴

13 Decreto 20/2010, de 2 de febrero, por el que se regula la Comisión de Impacto de Género en los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía. BOJA núm. 38 de 24 de febrero de 2010.

14 Las tres primeras ya venían recogidas en el artículo 139.2 de la Ley 18/2003, las siguientes que las complementan son las recogidas por el Decreto 20/2010, de 2 de febrero.

- Emitir el informe de evaluación del impacto de Género del proyecto de Ley del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- Impulsar y fomentar la preparación de anteproyectos de presupuestos con perspectiva de género en las diversas Consejerías.
- Realización de auditorías de género en las Consejerías, empresas y organismos de la Junta de Andalucía.
- Promover el objetivo de igualdad de género en las políticas públicas de ingresos y gastos de la Junta de Andalucía, impulsando y fomentando la elaboración, con perspectiva de género, de anteproyectos de los estados de ingresos y de gastos en las diversas Consejerías y, cuando proceda, de recursos y dotaciones de las entidades instrumentales de la Administración de la Junta de Andalucía.
- Impulsar la aplicación de la perspectiva del enfoque de género en el plan de auditorías de cada ejercicio.
- Informar con carácter facultativo sobre cualquier asunto o materia de su competencia en los ámbitos económico y presupuestario.
- Cualquier otra función que se le atribuya por las disposiciones de aplicación y que favorezca la consecución del objetivo de igualdad por razón del género en los ámbitos económico y presupuestario.

2. Evolución de las metodologías utilizadas en Andalucía para la introducción de la dimensión de género en el presupuesto público. Los presupuestos orientados a resultados.

2.1. La metodología sueca de las 3R utilizada para la elaboración de los Informes de Evaluación de Impacto de Género al proyecto G+.

La metodología de las 3R fue diseñado, por ASTRÖM en cooperación con la Asociación Sueca de Autoridades Locales (ASAL), con el objetivo específico de revisar y analizar áreas y sectores concretos de la política municipal desde la perspectiva de la equidad de género. A través de este método se pretende hacer visibles las normas y valores con enfoque de género ya existentes en la política municipal.

Este método sirve de ayuda en la compilación sistemática de hechos e información sobre las circunstancias en las que se desenvuelven las mujeres y los varones en una situación concreta, y lo hace a través de una batería de preguntas, cuyas respuestas conducen a conocer quién recibe qué, en qué términos y a poner en evidencia potenciales (o reales) situaciones de desigualdad.

De esta manera, el método deja en manos de las personas responsables de la toma de decisiones el establecimiento de las medidas que consideren oportunas para impulsar la igualdad de género.

El método de las 3R utilizado para la Evaluación del Impacto de Género viene a representar la estructura lógica de la planificación: analizar, experimentar, proponer y evaluar, es decir, analizar de nuevo, proponer y evaluar los resultados. *Reflexionar*, aplicar *Recursos* y evaluar *Resultados*. Esto, que define tanto al proceso lógico científico como a la

dinámica presupuestaria, adquiere diversas connotaciones cuando estamos reflexionando, actuando y buscando resultados, en relación a la igualdad de varones y mujeres en el poder y en la economía.

Este método se convierte en un marco analítico general que intenta concretar y sistematizar el trabajo a realizar en los estudios de la política pública con enfoque de género, y aunque se trate de un método criticado por resultar, en ocasiones, inadecuado para configurar un proceso de transversalidad de género más allá de la identificación de las situaciones de desigualdad. Este escollo es salvado en su aplicación en la Comunidad Autónoma andaluza, (de aquí en adelante nos referiremos a la comunidad autónoma como CA)¹⁵ a través de las evaluaciones anuales que se hacen en la elaboración de los Informes de Evaluación del Impacto de Género del Presupuesto de la CA andaluza.¹⁶

De esta manera se observa cómo la estructura de los primeros Informes que se articulaban en torno al modelo de las 3R (realidad, representación y recursos-resultados), ha ido evolucionando a través de la evaluación de los mismos y de las correcciones que se le han ido aplicado, incorporándose así nuevas medidas que completan y mejoran esta metodología.

El modelo de evaluación de impacto de género de los presupuestos andaluces va a diferir sustancialmente de otras propuestas metodológicas derivadas de experiencias internacionales, en la medida en que la responsabilidad de impulso y elaboración del informe no reside en órganos sectoriales que tradicionalmente han desarrollado políticas de igualdad, cuya influencia en el proceso de elaboración presupuestaria y su incidencia en el conjunto de la organización está generalmente atenuada, sino en el departamento que ostenta la máxima responsabilidad en la negociación, asignación y seguimiento del conjunto de las políticas presupuestarias. Esta definición garantiza el tratamiento transversal de la política de igualdad de oportunidades entre varones y mujeres en todas las actuaciones susceptibles de ser financiadas con el presupuesto público.

15 El modelo de evaluación de impacto de género de los presupuestos andaluces se inserta en el núcleo del ciclo presupuestario, donde se realizan las orientaciones generales de política económica, la asignación del gasto, la definición de ingresos y donde, finalmente, se realiza el seguimiento del conjunto de las políticas presupuestarias.

16 Desde que se elaborara el Presupuesto Público de la Comunidad Autónoma andaluza del año 2005, este ha ido acompañado de un Informe de Evaluación de Impacto de Género, tal y como se dispone en artículo 139.2 del texto legal Ley 18/2003, antes citado. Estos informes publicados desde el pasado año 2006 pueden consultarse, en la web de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas: http://www.juntadeandalucia.es/economiayhacienda/planif_presup/genero/informe.htm [ref. de septiembre 2014].

METODOLOGÍA SUECA DE LAS 3Rs»

DEFINICIÓN	
REPRESENTACIÓN	Pretende conocer cuántas mujeres y varones se encuentran en los diferentes niveles y categorías profesionales, así como las características de los puestos de trabajo. Consiste en conocer la composición orgánica de la estructura organizativa del área o sector a analizar, de forma desagregada por sexo/género.
RECURSOS	Se concentra en la distribución de los principales recursos municipales entre varones y mujeres, teniendo en cuenta que los recursos no hacen referencia en exclusiva al dinero, sino que abarcan también el tiempo, el espacio y la información. Se pregunta también cómo se encuentran localizadas y adaptadas las intervenciones y las prioridades existentes a las necesidades de las mujeres y de los hombres.
REALIDAD	Esta parte del análisis es más cualitativa, y en ella se analizan los datos recogidos en los apartados anteriores, centrándose en los aspectos relativos a la realidad. La preocupación consiste en conocer hasta qué punto las normas y los valores culturales ayudan a mantener la desigualdad entre las mujeres y varones, y la calidad de las medidas a implementar para alterar esa situación de partida.

Cuadro de elaboración propia a partir de los datos obtenidos del estudio: «Estrategias para la integración de la perspectiva de género en los presupuestos públicos».

Teniendo en cuenta cada una de las tres variables de análisis que se utilizan en esta metodología (representación, recursos y realidad), anotamos los cambios más importantes de cada una de estas variables aparecidos en los Informes de Evaluación del Impacto de Género de los años 2006 y 2007 que han acompañado a los presupuestos públicos de la CA andaluza hasta la introducción en el año 2008 del proyecto G+, que complementa a la metodología sueca de las 3Rs.

Así, observamos como en el Informe de Evaluación del Presupuesto de la Comunidad Autónoma andaluza del año 2006,¹⁷ se señalaron las pautas para que cada Consejería incorporase esta perspectiva de programación y análisis en sus respectivos ámbitos, mediante la desagregación por sexo de los indicadores de los programas presupuestarios, además de experimentar por primera vez el modelo de Evaluación de Género que se había decidido en la Comisión.

En el Informe de Evaluación del Presupuesto de la Comunidad Autónoma andaluza del año 2007, la novedad más relevante fue la incorporación de la dimensión

17 Informe de Evaluación de Impacto de Género del presupuesto de la comunidad autónoma de Andalucía para 2006, Consejería de Economía y Hacienda. Junta de Andalucía. Sevilla, Ed. Servicio de Estudios y Publicaciones, 2006, p. 189.

temporal (3T) a los análisis de las variables *realidad, recursos y representación*.¹⁸ Basada en una configuración tridimensional de la evaluación (pasado, presente y futuro), esta introducción nos ha permitido observar los cambios producidos en el ámbito económico y social con mayor amplitud temporal que la del presupuesto, focalizar la perspectiva sobre los elementos fundamentales del desarrollo económico y promover la reflexión sobre la incidencia de la corriente principal de las políticas públicas y presupuestarias en la lucha contra la desigualdad entre varones y mujeres.

«COMPARACIÓN DE LAS TRES VARIABLES EN LOS INFORMES DE EVALUACIÓN DEL AÑO 2006-2007» (Cuadro de elaboración propia).¹⁹

AÑO	REPRESENTACIÓN	RECURSOS	REALIDAD
2006	Se entiende por representación, en este informe, la participación de hombres y mujeres en los diferentes ámbitos de organización social y en los puestos de la administración de la Junta de Andalucía (Capítulo I de Personal) según los datos proporcionados por la Dirección General de la Función Pública de la Consejería de Justicia y Administración Pública y la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía y Hacienda	Se consideran en este apartado los programas presupuestarios analizados desde la perspectiva de género y comprometidos con la eliminación de desigualdades por esta razón. Esta relación de programas ha sido proporcionada por los miembros de la Comisión en función del trabajo desarrollado entre las Consejerías a las que representan y la Dirección General de Presupuestos.	Se entiende por realidad, en este informe, el escenario de desigualdades entre hombres y mujeres en Andalucía. Desigualdades en la representación y participación social, en el empleo, sueldo y pensiones, y en la educación –incluyendo universidades e investigación

18 Informe de Evaluación de Impacto de Género del presupuesto de la comunidad autónoma de Andalucía para 2007, Consejería de Economía y Hacienda. Junta de Andalucía. Sevilla, Ed. Servicio de Estudios y Publicaciones, 2007, p. 426.

19 Cuadro elaborado a partir del «Informe de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre la Igualdad entre mujeres y hombres 2006 (COM (2006)71 final) relativas al cumplimiento de la Agenda Social para 2005-2010, complemento y apoyo de la Estrategia de Lisboa Renovada por el crecimiento y el empleo, y a la Hoja de Ruta de la Igualdad entre Varones y Mujeres.» Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0071:FIN:ES:HTML> [ref. de septiembre 2014].

AÑO	REPRESENTACIÓN	RECURSOS	REALIDAD
2007	El objetivo de esta parte es que cada programa de gasto presupuestario refleje las acciones y los resultados, en términos de número de hombres y mujeres que se van a ver beneficiados con las actuaciones emprendidas con esas partidas. En este apartado corresponde además a la Consejería de Economía y Hacienda por un lado, analizar algunos de los ingresos presupuestarios y su relación con el género, y por otro, incorporar la perspectiva de género como parte de la actividad auditora que le compete.	El objetivo de esta parte es analizar la distribución del poder y la representación de hombres y mujeres en las instituciones de la Junta de Andalucía, tanto entre los altos cargos, como entre el personal laboral y funcionario, de las Consejerías y de sus Organismos Autónomos dependientes. La presencia equilibrada de sexos en los órganos de decisión se considera fundamental para normalizar la igualdad en la sociedad.	El objetivo de esta parte es presentar una imagen de la situación de igualdad o desigualdad de hombres y mujeres en Andalucía sobre los parámetros que utiliza Naciones Unidas (PNUD) en sus Informes de Desarrollo Humano, es decir, la Presencia o Representación de mujeres y hombres en los órganos de decisión y poder, el mercado laboral y la educación.

La experiencia acumulada en los ejercicios de 2006 y 2007 ha aportado abundante información sobre los beneficiarios últimos de las actuaciones de los programas presupuestarios y ha incentivado la reflexión en torno a las desigualdades de género en cada una de las secciones presupuestarias. No obstante, también desveló la debilidad de relevancia, pertinencia y coherencia de los análisis efectuados, así como la necesidad de mejorar tanto la aptitud como la actitud de todos los agentes implicados.²⁰

A partir de 2007, la Consejería de Hacienda y Administración Pública ve la necesidad de que la iniciativa vaya más allá de la elaboración de un informe en un momento concreto del año, y para ello, como complemento a la metodología de las 3Rs, pone en marcha el «Proyecto G+»,²¹ una estrategia global para una aplicación más efectiva del presupuesto con perspectiva de género en la Administración andaluza.

20 MARTÍNEZ AGUAYO, C, Presupuestos sensibles al género: la experiencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía en Economía e igualdad de género: retos de la Hacienda Pública en el siglo XXI. Instituto de Estudios Fiscales, Disponible en: <http://www.ief.es/investigacion/Temas/Genero.htm> [ref. de septiembre 2014]

21 «Proyecto G+: Una metodología para avanzar en igualdad de género desde los presupuestos públicos.» Consejería de Economía y Hacienda. Junta de Andalucía. Sevilla. Ed. Servicio de Estudios y Publicaciones; 2009. p. 50. Web: http://www.juntadeandalucia.es/economiayhacienda/planif_presup/genero/gplus.htm [ref. de septiembre 2014]

2.2. El proyecto G+.

La publicación del Informe de Evaluación del Presupuesto de la Comunidad Autónoma andaluza del año 2008, (el tercero que se publicaba conjuntamente al presupuesto público de la Comunidad Autónoma) pone fin a los informes presentados en la VII legislatura.

Este Informe, que marcará las pautas a seguir para la elaboración de los venideros, tuvo como principal objetivo visualizar el esfuerzo que inicialmente se había desarrollado en el seno de todos los programas presupuestarios, identificados de manera consensuada según su capacidad de impacto y potencial transformador de la desigualdad de género, sobre los que se había aplicado una nueva metodología de análisis: «el método G+».

Esta nueva metodología propuesta, profundizaba en la identificación de los motores de la igualdad de género y ha permitido, como veremos más adelante, un mejor seguimiento de los avances en cada uno de ellos. El carácter transversal de esta metodología permite valorar, con perspectiva, la evolución de las políticas de igualdad incorporadas al conjunto de las políticas presupuestarias. Como se señala en el propio informe:

Con este proyecto se ha pretendido dar un salto cualitativo de singular importancia en el avance hacia un modelo sostenible de presupuestos con enfoque de género. Esta iniciativa tiene como objetivos básicos: incrementar la permeabilidad de nuestra estructura organizativa a este tipo de análisis (más profundidad), promover la sensibilización, información y formación en materia de presupuesto y género (más participación) y adoptar una metodología que nos permita modular los esfuerzos, incidiendo diferencialmente en aquellos programas presupuestarios que tienen mayor relevancia en términos de avanzar en la convergencia de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.²²

El Proyecto G+ se presenta con un objetivo general que es el de identificar y clasificar los programas presupuestarios según una escala diseñada a ese propósito llamada «Escala G+» en función de su capacidad para incidir sobre los obstáculos que impiden la igualdad efectiva entre mujeres y varones, es decir, persigue impulsar un cambio en la cultura de la Administración para que ésta sea capaz de valorar el impacto de los análisis, actuaciones, incentivos y, en suma, las políticas públicas desarrolladas, en la reducción de las desigualdades entre varones y mujeres constatadas por los indicadores socio-económicos. Este objetivo general se estructura en torno a cinco objetivos específicos, dentro de los cuales hemos resaltado algunas de las actividades a ejecutar que nos han parecido más relevantes.

²² Informe de Evaluación de Impacto de Género del presupuesto de la comunidad autónoma de Andalucía para 2008, Consejería de Economía y Hacienda. Junta de Andalucía, Sevilla, Ed. Servicio de Estudios y Publicaciones; 2007. p. 438.

« OBJETIVOS DEL PROYECTO G+»

OBJETIVO	CONTENIDO
Objetivo 1:	Adoptar un sistema de gestión de cambio cultural en la administración que ponga en valor el análisis de género como herramienta destinada a garantizar los derechos e intereses de hombres y mujeres.
Objetivo 2:	<p>Definir unos instrumentos de análisis que permitan la identificación de obstáculos a la igualdad de género en el ámbito de la realidad sobre la que actúa el programa.</p> <p>Para el cumplimiento de este objetivo la Comisión propuso las siguientes acciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La convocatoria de un grupo de trabajo (<i>think-tank</i>) de personas expertas en diferentes ámbitos del saber –científico, técnico o profesional–, que aporten orientaciones sobre obstáculos a la igualdad y palancas de convergencia. • La cumplimentación de un formulario de autopoicionamiento a partir del cual se identifiquen los programas motores de igualdad (G+) y de una encuesta sobre las percepciones que tienen las Direcciones Generales sobre el papel que juega el resto de programas presupuestarios en el proyecto. • La elaboración de documentos de trabajo que orienten el análisis de la realidad sobre la que el programa presupuestario despliega sus efectos y el impacto de las actuaciones programadas. • Constitución de ponencias dentro de la Comisión para el estudio de temas específicos o concreción de especificaciones para encargo de estudios externos.
Objetivo 3:	Desarrollar estrategias sencillas y de fácil aplicación para determinar el impacto de género de los programas presupuestarios y su evolución temporal.
Objetivo 4:	Identificar, mediante una metodología participativa, los programas presupuestarios que pueden llegar a ser motores de convergencia en igualdad de género.
Objetivo 5:	Diseñar una metodología eficiente que facilite la incorporación de la perspectiva de género en la gestión ordinaria de los centros directivos, en el marco del proceso de elaboración del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Cuadro de elaboración propia a partir de los datos obtenidos del Informe de Evaluación de Impacto de Género del presupuesto de la comunidad autónoma de Andalucía para 2008.

Unos de los problemas con los que se encontró la Comisión fue identificar que programa de gastos presupuestarios podrían llegar a ser motor de convergencia en la igualdad de género (motores de igualdad), además no se podía obviar que debido

a la complejidad y amplitud de la Administración andaluza²³ lo más aconsejable era establecer una estrategia de intervención que hiciera operativa la integración transversal de la perspectiva de género, mediante la identificación de aquellos programas presupuestarios que tuvieran mayor capacidad para incidir sobre los obstáculos que impiden la igualdad efectiva entre mujeres y varones, descartando aquellos otros puramente instrumentales. Dentro de cualquier presupuesto, y en el de la Junta de Andalucía se ve muy claramente, algunos programas de gasto tienen carácter instrumental de apoyo a los centros gestores o en otros casos sus competencias son de mera ejecución y resulta muy complicado entenderlos como motores de igualdad de género.

Adoptar un nivel de exigencia similar para todos los programas en el análisis y contribución a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres genera desconcierto y desvía el enfoque de los que son verdaderamente importantes, los que se han dado en llamar motores de igualdad. Según esto, lo aconsejable es establecer una clasificación que nos permita discriminar sobre qué programas recae la responsabilidad de lograr avances significativos en términos de igualdad. La clasificación adopta como conceptos básicos la sensibilidad y la relevancia al género. El primero de ellos trata de capturar en qué medida el programa presupuestario afecta directa o indirectamente a personas; mientras que el segundo, demostrada la sensibilidad al género, recoge la importancia relativa que tiene el programa en función de cuatro criterios básicos:

- Poder transformador: captura el nivel de competencias de cada programa presupuestario. Un programa muy relevante según este criterio es aquél que tiene plenas competencias para actuar.
- Capacidad de impacto: captura el volumen de población sobre la que actúa el programa presupuestario. A mayor volumen de población, por tanto, mayor relevancia.
- Relevancia funcional: recoge las opiniones de consenso de expertos sobre el papel de determinadas políticas públicas para reducir la desigualdad de género.
- Gestión de Personal: aquellos programas cuyas actuaciones afectan a la gestión de personal de los centros de trabajo de la Junta de Andalucía.²⁴

23 Teniendo en cuenta los datos del último semestre del año 2009 se observa que el presupuesto de la Administración andaluza era el de mayor tamaño del conjunto de Comunidades Autónomas del Estado, estando gestionado en ese momento por quince Consejerías a partir de un total de cuarenta secciones presupuestarias y que se distribuían en ciento cuarenta y cuatro programas presupuestarios. Datos obtenidos de la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos. Dirección General de Coordinación Financiera con las CA y la UE. Disponible en: <http://serviciosweb.meh.es/apps/CCAapresupuestos/> [ref. de septiembre 2014]

24 Informe de Evaluación de Impacto de Género del presupuesto de la comunidad autónoma de Andalucía para 2008... *op. cit.*, p. 13.

La solución para la identificación de programas como motores de igualdad, vino a través del desarrollo de una metodología de asignación según una matriz de correspondencia capaz de hacer visibles aquellos programas que tenían una especial incidencia para alcanzar la igualdad de género. Teniendo en cuenta una serie determinada de elementos de análisis, se le asignó a cada programa una categoría en la matriz de correspondencia que se presenta a continuación, y según su posición en la escala G+²⁵ (g0, g1, G y G+) estos programas presupuestarios estarán obligados a presentar avances en relación a determinados ítems diseñados por la Comisión.

«ESCALA G+»

RELEVANCIA	SENSIBILIDAD AL GÉNERO	
	SÍ	NO
BAJA	g1: Programas con incidencia sobre personas fundamentalmente de carácter interno o instrumental.	g0 Programas sin incidencia directa sobre personas e incidencia indirecta baja o nula.
MEDIA	G Programas de bajo impacto, reducida capacidad transformadora o relevancia funcional escasa.	
ALTA	G+ Programa de gran interés por su capacidad transformadora, impacto relevancia funcional reconocida.	

Matriz de correspondencia.

Hay que tener presente que la clasificación de los programas presupuestarios de la Escala G+ no es definitiva, sino que está sujeta a revisiones anuales por parte de la Comisión de Evaluación de Impacto de Género del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía. En estas revisiones y evaluaciones se contemplan la posibilidad de cambios en la estructura orgánica, funcional y competencial de los programas presupuestarios, debidos a la creación de nuevas Consejerías y Agencias

25 Tal y como se indica en el Informe de Evaluación de Impacto de Género del presupuesto de la comunidad autónoma de Andalucía para 2008, para realizar la clasificación G+ de los programas presupuestarios, se ha desarrollado una metodología de asignación, capaz de visibilizar aquellos programas donde las políticas públicas de la Junta de Andalucía tienen especial incidencia para la consecución de la igualdad de género.

Administrativas, la reorganización interna de éstas, la creación y supresión de programas presupuestarios o reconsideraciones sobre la aplicación de los criterios de la Clasificación G+.

El desarrollo del Programa G+ contempla una estrategia de implantación en tres etapas:

A) Clasificación de los programas o etapas de identificación y clasificación de los programas según la Escala G+. Esta etapa tiene un carácter eminentemente participativo, todos los centros directivos de la Junta de Andalucía deben realizar aportaciones sobre su posición y expectativas, así como sobre el resto de centros directivos participantes.

B) Avances en la evaluabilidad de los programas respecto de la perspectiva de género o etapa de elaboración y cumplimiento de los Documentos de Orientaciones Estratégicas (DOE G+) que veremos más adelante. En esta etapa, una vez cerrada la clasificación G+, cada programa está obligado a presentar a la Comisión un Plan de Trabajo en el que se concreten las exigencias que le son propias según su posición en la escala G+.

C) Desarrollo e implantación de una metodología de seguimiento y control de los logros conseguidos o etapa de seguimiento y evaluación de los resultados, porque lo que no se evalúa se devalúa, y esta evaluación es la que va a marcar las pautas para la elaboración de los siguientes presupuestos públicos de la CA andaluza.

En resumen, observamos como la estrategia de desarrollo de Presupuestos con Enfoque de Género seguida en la Comunidad Autónoma andaluza, incorpora a la metodología sueca de las 3Rs, la metodología G+ y esto nos ha proporcionado la posibilidad de clasificar la totalidad de los programas presupuestarios en función de su contribución a la igualdad de oportunidades de varones y mujeres. Esta contribución se estima en función de su sensibilidad y relevancia al género, sobre cuatro criterios básicos: el poder transformador, la capacidad de impacto en términos de la población sobre la que ejerce influencia el programa, la relevancia funcional y, por último, la responsabilidad sobre la gestión del personal, en este caso el de la Junta de Andalucía.

De esta manera todos los programas de gasto se dividirán en aquellos que no afectan, ni directa ni indirectamente a personas (g0), aquellos de carácter puramente instrumental o con bajos ratios respecto de los criterios establecidos (g1), aquellos que se consideran programas que, sin tener la capacidad transformadora de los G+ ocupan un lugar relevante y están llamados a contribuir de forma proactiva a la implantación de la estrategia general (G), y a los que se consideran motores de igualdad (G+).

La clasificación de los programas hace posible el seguimiento de los créditos de forma interanual, permitiendo valorar el esfuerzo financiero que lleva a cabo la Comunidad Autónoma en esta materia.

EVOLUCIÓN DE LOS PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS SEGÚN LA CLASIFICACIÓN G+

ESCALA G+	Número programas 2007	Número programas 2008	Número programas 2009	Número programas 2010	Número programas 2011
g0	18	19	18	12	10
g1	53	53	53	46	47
G	36	37	44	44	38
G+	37	37	41	39	39
Total	144	146	156	141	134

Cuadro de elaboración propia a partir de los datos reflejados en los distintos Informes de Evaluación del Impacto de Género 2007-2011.

2.3. El Documento de Orientaciones Estratégicas (DOE).

En octubre de 2008 se presentó, en pleno contexto de crisis económica internacional, el Informe de Evaluación de Impacto de Género del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2009. Se trató del cuarto Informe publicado que contenía grandes novedades, por un lado debido a la publicación durante el año 2007 de las dos leyes de igualdad de género, la estatal y la andaluza, que supusieron entre otras cosas un gran avance para la evaluación del impacto de género de las políticas públicas, y por otro debido a la modificación legislativa de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, anteriormente analizada, mediante la que se incorporaba la obligatoriedad del Informe de Impacto de Género en la documentación presupuestaria a presentar.²⁶

El Informe de 2009 está estructurado, como los tres anteriores, en tres capítulos principales que responden a la metodología sueca de análisis de impacto de género 3R-3T, es decir Realidad, Representación y Recursos (3R) en un marco temporal de Pasado, Presente y Futuro (3T). Pero a diferencia de los anteriores Informes, en este se profundizó en la evaluación de la situación actual desde la perspectiva de género involucrando para ello a todas las Consejerías.

Si tenemos en cuenta la escala anteriormente descrita prevista para la implantación del proyecto G+, recordaremos que en el año 2007 todos los programas presupuestarios fueron clasificados según su sensibilidad y relevancia de género. Posteriormente durante el primer semestre del año 2008, todos los centros directivos, a excepción de los responsables de la gestión de programas catalogados como g0, según el cronograma previsto, desarrollaron los compromisos dispuestos en el Proyecto G+.

Estos compromisos se recogieron en un documento-guía de planificación:

²⁶ Informe de evaluación de impacto de género del presupuesto de la comunidad autónoma de Andalucía para 2009. Consejería de Economía y Hacienda. Junta de Andalucía, Sevilla, Ed. Servicio de Estudios y Publicaciones, 2008, p. 428.

el Documento de Orientaciones Estratégicas (DOE G+).²⁷ Tal y como se define en el propio Informe de Evaluación del Presupuesto de 2009, el DOE G+ es una herramienta que ayuda a concretar las actuaciones que, en esta materia, pone en marcha cada Consejería, tanto desde la vertiente de adaptación interna de procedimientos como en la formación de los objetivos estratégicos de largo alcance.

A través de él se pretende hacer tomar conciencia a la Administración de las necesidades que tienen los centros en materia de género, tanto en lo que respecta a la formación de su personal, como a los recursos de los que se dispone. Se pretende hacer reflexionar en profundidad sobre la inclusión de la dimensión género en el trabajo ordinario de cada programa presupuestario, sistematizando y codificando la información relevante a género.

Los compromisos de cada Consejería se recogen en el DOE y se planifican a corto plazo, para un periodo temporal de un año, en el marco de objetivos estratégicos más alejados en el tiempo. De esta manera, en cada compromiso se desarrollan actuaciones concretas a poner en marcha y el alcance de las mismas.

BIBLIOGRAFÍA

- Consejería de Economía y Hacienda. Junta de Andalucía. «Informe de Evaluación de Impacto de Género del presupuesto de la comunidad autónoma de Andalucía para 2006». Sevilla. Edita: Servicio de Estudios y Publicaciones. 2006. 195 p. ISBN 84-8195-994-4.
- Consejería de Economía y Hacienda. Junta de Andalucía. «Informe de Evaluación de Impacto de Género del presupuesto de la comunidad autónoma de Andalucía para 2007». Sevilla. Edita: Servicio de Estudios y Publicaciones. 2007. 426 p. ISBN 84-8195-2818.
- Comisión de Impacto de Género en los Presupuestos. «Informe de Evaluación de Impacto de Género del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2009». Edita: Consejería de Economía y Hacienda, Servicio de Estudios y Publicaciones. Sevilla. 2008. 424 p. ISBN 978-84-8195-500-2.
- Comisión de Impacto de Género en los Presupuestos. «Informe de Evaluación de Impacto de Género del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2010». Edita: Consejería de Economía y Hacienda, Servicio de Estudios y Publicaciones. Sevilla. 2009. 414 p. ISBN 978-84-8195-488-3.
- Consejería de Economía y Hacienda. Junta de Andalucía. «Proyecto G+: Una metodología para avanzar en igualdad de género desde los presupuestos públicos.» Sevilla. Edita: Servicio de Estudios y Publicaciones. 2009. 50 p. Depósito Legal: SE-2560-2009.

27 Documento de Orientaciones Estratégicas. Disponible en: http://www.juntadeandalucia.es/haciendayadministracionpublica/planif_presup/genero/DOE/doe.htm. [ref. de septiembre 2014]

- MARTÍNEZ AGUAYO, Carmen. Viceconsejera de Economía y Hacienda. Junta de Andalucía, «Presupuestos sensibles al género: la experiencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía». Economía e igualdad de género: retos de la Hacienda Pública en el siglo XXI. Colección: Estudios de Hacienda Pública, Instituto de Estudios Fiscales.
- PAZOS MORÁN, María. Ponencia presentada en el Congreso Internacional. «Presupuestación Pública Responsable con la Igualdad de Género» 9-10 Junio, 2008, Bilbao.

Recibido el 30 de septiembre de 2014
Aceptado el 6 de diciembre de 2014
BIBLID [1132-8231 (2015) 26: 71-89]