



VNIVERSITAT
DE VALÈNCIA



PROGRAMA DE DOCTORADO: ESTUDIOS DE GÉNERO

**LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA
DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL.**

TESIS DOCTORAL.

AUTORA: MONICA GIL JUNQUERO

CODIRECTORAS:

JOSEPA CUCÓ I GINER y YOLANDA JUBETO RUIZ

València, mayo 2017

— |

| —

— |

| —

*A Ekain i Aritz,
perquè s'ho valen tot i més.*

— |

| —

— |

| —

AGRADECIMIENTOS

La elaboración de este trabajo ha sido una etapa del viaje intensa y llena de descubrimientos, de aprendizajes y de crecimiento. Han sido años en los que los contenidos teóricos se reflejaban en una cotidianeidad marcada por los equilibrios y malabarismos para (bien)estar en las diferentes escenas que configuran y dan sentido a mi vida. Una retroalimentación continua entre la práctica y la teoría que además, se ha nutrido de etapas anteriores del viaje y que seguro, servirá para seguir alimentando las que vendrán. Con todo y sin ninguna duda, un viaje apasionante que de una u otra manera, han hecho conmigo muchas personas a las que quiero agradecer su acompañamiento y apoyo.

Aquesta etapa del viatge, com la resta, no hauria pogut ser sense el suport incondicional, a l'hora que calga i per al que calga, de la Carmen i el Sidre. Moltes gràcies per l'impuls i per haver-me ensenyat el camí per a viatjar i fer-ho de manera segura i feliç.

Dos personas imprescindibles en esta etapa y a las que quiero agradecer muy sinceramente por todo el tiempo y dedicación que me ha regalado, son Pepa y Yolanda, las codirectoras de este trabajo. Desde aquellos primeros encuentros más formales o informales hasta hoy, hemos compartido muchos espacios e intercambios y sin lugar a dudas, sus experiencias, sus conocimientos y sus consejos han sido fundamentales para poder realizar este trabajo. Ha sido todo un lujo poder trabajar con ellas, pero además de la vertiente académica, creo haber descubierto y haber conocido mucho mejor dos personas maravillosas. Muchísimas gracias a las dos por acompañarme y guiarme en esta aventura.

Entre las personas que me han acompañado durante estos años de investigación, quiero hacer mención a aquellas que conocí y con las que compartí la maravillosa etapa en la que descubrí los presupuestos sensibles al género en América Latina. Entre ellas, Blas Fernández, quien con sus gestiones en la FLACSO, hizo posible que este trabajo pudiese empezar a tomar forma. A Susanna Martínez, una increíble cómplice con la que compartí la etapa del viaje que marcaría el rumbo de la investigación. Olga y Goiatz con quien la distancia nunca ha sido una dificultad y a pesar de ella, hemos consolidado el consejo de sabías para dar respuesta a aquellos interrogantes que se ponen en el camino y dificultan el avance en un momento dado. Raquel Coello, con quien me adentré en el mundo de los presupuestos con perspectiva de género y que posteriormente ha confiado en mí para seguir trabajando juntas. Todas ellas encarnan la

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

interconexión y enriquecimiento de diferentes etapas de un mismo viaje, la vida, que han hecho posible que avanzara en esta dirección. También quiero agradecerle a Teresa Yebes por estar ahí, siempre dispuesta a dar respuesta inmediata a aquellas cuestiones puntuales pero trascendentales que le he ido planteando durante estos años. Todas ellas han estado presentes durante esta etapa del viaje aportando conocimientos, ideas y facilidades que he ido incorporando a la mochila, enriqueciendo y haciendo posible este trabajo.

Pero este periplo no hubiera llegado a este punto de no haber sido por todas aquellas personas, la mayoría de ellas mujeres, que me han regalado parte de su tiempo para contarme su experiencia, visión, perspectivas y conocimientos sobre las políticas de igualdad y las diferentes iniciativas de presupuestos con perspectiva de género. Con ellas he podido descubrir a mujeres con trayectorias muy diversas e interesantes fruto de las cuales han acumulado experiencias y grandes sabidurías. Mujeres que de nuevo, han evidenciado la importancia de ocupar espacios, cuantos más y más diversos mejor, para seguir haciendo frente al patriarcado buscando e inventando estrategias diversas para luchar por los derechos de las mujeres.

Muchas gracias a las compañeras y compañeros de viaje sin las que la aventura de la vida no sería igual. Especialment i per la seva complicitat i amistat vital, a Ido, Anna i Susa, perquè els aprenentatges compartits i la sabiduría col.lectiva acumulada en l'escola de la vida són, sense cap dubte, part d'aquest treball.

Azkenik, Dabid nire bidaideari, ondoan egon eta den mondukoa izateagatik.

— |

| —

— |

| —

— |

| —

— |

| —

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	21
PRIMERA PARTE. PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN.	27
CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO	29
1.1. ECONOMÍA FEMINISTA: LA CUNA DE LOS PPG	30
1.2. INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA IGUALDAD DE GÉNERO. EL ESPACIO DE LOS PPG	37
1.3. SINERGIAS ENTRE <i>GMST</i> Y PPG PARA EL CAMBIO	48
1.4. RETOMANDO LAS PROPUESTAS DE LA ECONOMÍA FEMINISTA COMO BRÚJULA EN EL PROCESO DE CAMBIO. LA CENTRALIDAD DE LA SOSTENIBILIDAD DE LA VIDA	53
1.4.1. Los orígenes: de la respuesta a la propuesta	56
1.4.2. Las dimensiones de la sostenibilidad de la vida	58
1.4.3. Implicaciones de la apuesta por la sostenibilidad de la vida	64
1.5. LOS PPG Y EL CAMBIO FEMINISTA DE LA POLÍTICA	64
CAPÍTULO 2. OBJETIVOS, HIPÓTESIS Y METODOLOGÍA	69
2.1. OBJETIVOS E HIPÓTESIS	69
2.2. LAS UNIDADES DE ANÁLISIS	72
2.3. DISEÑO METODOLÓGICO	74
2.3.1. El contexto institucional de los PPG	74
2.3.1.1. El contexto institucional: el qué se hace	75
2.3.1.2. El contexto institucional: el cómo se hace	79
2.3.2. Los cuatro ámbitos analíticos de los PPG	80
2.3.2.1. Normas	80
2.3.2.2. Organismos e instrumentos del proceso presupuestario	82
2.3.2.3. Asignación presupuestaria	83
2.3.2.4. Paradigma político-ideológico	87
2.3.3. La evaluación de las iniciativas de PPG: la Progresión en Transformación	88
2.3.4. Técnicas de investigación	93

SEGUNDA PARTE. ANÁLISIS.	101
CAPÍTULO 3. DESIGUALDADES DE GÉNERO Y MARCO LEGISLATIVO Y POLÍTICO DE LA IGUALDAD DE GÉNERO Y LOS PPG. UNA RADIOGRAFIA ACTUAL	103
3.1. MUJERES, HOMBRES Y LAS BRECHAS QUE LOS SIGUEN SEPARANDO	104
3.1.1. Usos de los tiempos	106
3.1.2. Ámbito laboral	110
3.1.3. Poder y toma de decisiones	111
3.1.4. Salud	113
3.1.5. Violencia machista	114
3.2. MARCO LEGISLATIVO Y POLÍTICO DE LA IGUALDAD DE GÉNERO Y LOS PPG	115
3.2.1. Nivel supraestatal	116
3.2.2. Nivel estatal	119
3.2.3. Nivel autonómico	124
3.2.3.1. Organismos de igualdad	125
3.2.3.2. Organismos de participación: los consejos de la mujer(es)	126
3.2.3.3. Leyes de igualdad autonómicas	127
3.2.3.4. Planes de igualdad autonómicos	131
3.2.4. Síntesis final	139
CAPÍTULO 4. LA EXPERIENCIA DE PPG EN EL GOBIERNO DEL ESTADO ESPAÑOL	143
4.1. ACTORES DE LA INICIATIVA DE PPG DE ÁMBITO ESTATAL	143
4.1.1. Gobierno de España. Contexto institucional de los PPG	144
4.1.1.1. Signo político de los gobiernos de España y concepción de igualdad	144
4.1.1.2. Realidad institucional de los organismos para la igualdad en el gobierno de España: posición en el organigrama y tipo de organismo	148
4.1.1.3. Herramientas de trabajo del mecanismo de igualdad estatal: ley y planes igualdad	151
4.1.1.4. Relación entre los organismos con competenciaS en materia de igualdad y de presupuestos en el gobierno de España	154
4.1.2. Sociedad civil: vinculación de las organizaciones de mujeres feministas a la iniciativa de PPG en el ámbito estatal	155
4.2. TRANSFORMACIONES EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO ESPAÑOL	158
4.2.1. Normas de ámbito estatal	158
4.2.2. Organismos e instrumentos en el ámbito estatal	160
4.2.2.1. Organismos: Grupo de trabajo	160
4.2.2.2. Instrumento: Informe de evaluación de impacto de género	161
4.2.3. Asignación presupuestaria para el fomento de la igualdad a nivel estatal	171

4.3. CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS DE LA INICIATIVA DE PPG DEL GOBIERNO DEL ESTADO ESPAÑOL	176
CAPÍTULO 5. LA EXPERIENCIA DE PPG EN EL GOBIERNO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA VASCA	181
5.1. ACTORES DE LA INICIATIVA DE PPG DEL GOBIERNO DE LA CAV	182
5.1.1. Gobierno vasco. Contexto institucional de los PPG	182
5.1.1.1. Signo político de los gobiernos de la CAV y concepción de igualdad.	182
5.1.1.2. Realidad institucional de Emakunde: posición en el organigrama y tipo de organismo	186
5.1.1.3. Herramientas de trabajo de Emakunde: ley y planes igualdad	191
5.1.1.4. Relación entre los organismos con competencia en materia de igualdad y de presupuestos del gobierno vasco	194
5.1.2. Sociedad civil: vinculación de las organizaciones de mujeres feministas a la iniciativa de PPG del gobierno vasco	197
5.2. TRANSFORMACIONES EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO DEL GOBIERNO VASCO	199
5.2.1. Normas de la CAV	200
5.2.2. Organismos e instrumentos en la iniciativa de la CAV	202
5.2.2.1. Organismos	202
5.2.2.2. Instrumentos	207
5.2.2.3. Asignación presupuestaria para el fomento de la igualdad en la CAV	221
5.3. CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS DE LA INICIATIVA DE PPG DEL GOBIERNO VASCO	224
CAPÍTULO 6. LA EXPERIENCIA DE PPG EN LA JUNTA DE ANDALUCÍA.	229
6.1. ACTORES DE LA INICIATIVA DE PPG DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA	230
6.1.1. Junta de Andalucía. Contexto institucional de los PPG	230
6.1.1.1. Signo político de los gobiernos andaluces y concepción de igualdad	230
6.1.1.2. Realidad institucional del Instituto Andaluz de la Mujer: posición en el organigrama y tipo de organismo	232
6.1.1.3. Herramientas de trabajo del Instituto Andaluz de la Mujer: ley y planes igualdad	234
6.1.1.4. Relación entre los organismos con competencia en materia de igualdad y de presupuestos de la Junta de Andalucía	235
6.1.2. Sociedad civil: vinculación de las organizaciones de mujeres feministas Andaluzas	237
6.2. TRANSFORMACIONES EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA	239
6.2.1. Normas de Andalucía	240
6.2.2. Organismos e instrumentos en la Junta de Andalucía	242
6.2.2.1. Organismos: la Comisión y la Fundación IEHPA	243

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

6.2.2.2. Instrumentos I: el Informe de evaluación de impacto de género	245
6.2.2.3. Instrumentos II: el Programa G+.	248
6.2.3. Asignación presupuestaria para el fomento de la igualdad en la Junta de Andalucía	258
6.2.4. Paradigma político-ideológico.	260
6.3. CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS DE LA INICIATIVA DE PPG DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA	261
CAPÍTULO 7. LA EXPERIENCIA DE PPG EN LA GENERALITAT VALENCIANA.	267
7.1. ACTORES DE LA INICIATIVA DE PPG DE LA GENERALITAT VALENCIANA	267
7.1.1. Gobierno autonómico valenciano. Contexto institucional de los PPG	268
7.1.1.1. Signo político de los gobiernos de la Comunidad Valenciana y concepción de igualdad.	268
7.1.1.2. Realidad institucional de los organismos para la igualdad en la Generalitat Valenciana: posición en el organigrama y tipo de organismo	272
7.1.1.3. Herramientas de trabajo del mecanismo de igualdad valenciano: ley y planes igualdad.	278
7.1.1.4. Relación entre los organismos con competencias en materia de igualdad y de presupuestos de la Generalitat Valenciana	281
7.1.2. Sociedad civil: vinculación de las organizaciones de mujeres feministas valencianas a la iniciativa de PPG	282
7.2. TRANSFORMACIONES EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO DE LA GVA	284
7.2.1. Normas de la Comunidad Valenciana	285
7.2.2. Organismos e instrumentos en la Generalitat Valenciana	287
7.2.2.1. Organismos: la Comisión y formaciones	287
7.2.2.2. Instrumentos: el Informe	290
7.3. CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS DE LA INICIATIVA DE PPG DE LA GVA	297
CAPÍTULO 8. LA EXPERIENCIA DE PPG EN EL CONSELL INSULAR DE MALLORCA	301
8.1. ACTORES DE LA INICIATIVA DE PPG DEL CONSELL DE MALLORCA	301
8.1.1. Gobierno insular de Mallorca. Contexto institucional de los PPG	302
8.1.1.1. Signo político de los gobiernos del Consell de Mallorca y concepción de igualdad	303
8.1.1.2. Realidad institucional de los organismos para la igualdad del Consell de Mallorca: posición en el organigrama y tipo de organismo	304
8.1.1.3. Herramientas de trabajo del mecanismo de igualdad del Consell de Mallorca: ley y planes igualdad.	307
8.1.1.4. Relación entre los organismos con competencias en materia de igualdad y presupuestos del Consell de Mallorca	309

8.1.2. Sociedad civil: vinculación de las organizaciones de mujeres feministas de la isla de Mallorca	310
8.2. TRANSFORMACIONES EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO DEL CONSELL DE MALLORCA	311
8.2.1. Organismos e instrumentos en el Consell de Mallorca	312
8.2.1.1. Organismos: asesoría externa y desarrollo de capacidades	312
8.2.1.2. Instrumentos I: la guía metodológica	314
8.2.1.3. Instrumentos II: Informe final de la experiencia piloto	323
8.2.2. Paradigma político-ideológico. El enfoque de las capacidades	326
8.3 CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS DE LA INICIATIVA DE PPG DEL CONSELL	327
CAPÍTULO 9. LA EXPERIENCIA DE PPG EN LA DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA	331
9.1. ACTORES DE LA INICIATIVA DE LA DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA	332
9.1.1. DFG. Contexto institucional de los PPG	332
9.1.1.1. Signo político de los gobiernos forales y concepción de igualdad.	332
9.1.1.2. Realidad institucional del organismo para la igualdad de la DFG: posición en el organigrama y tipo de organismo	334
9.1.1.3. Herramientas de trabajo del mecanismo de igualdad de la DFG: ley y planes igualdad	337
9.1.1.4. Relación entre los mecanismos con competencias en materia de igualdad y de presupuestos de la DFG	341
9.1.2. Sociedad civil: vinculación de las organizaciones de mujeres feministas gipuzkoanas	343
9.2. TRANSFORMACIONES EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO DE LA DFG	346
9.2.1. Normas del territorio histórico	346
9.2.2. Organismos e instrumentos en la DFG	347
9.2.2.1. Organismos: grupos de trabajo y asesoría externa.	347
9.2.2.2. Instrumentos I: Informe de evaluación del impacto de género	349
9.2.2.3. Instrumentos II: Informe de evaluación del impacto de género de las Cuentas Generales	358
9.2.3. Asignación presupuestaria para el fomento de la igualdad en la DFG	359
9.2.4. Paradigma político-ideológico: el enfoque de las capacidades y la sostenibilidad de la vida	360
9.3. CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS DE LA INICIATIVA DE PPG DE LA DFG	363

CAPÍTULO 10. CONCLUSIONES.	369
10.1. ACTORES INVOLUCRADOS: LA HEGEMONÍA DE LA INSTITUCIONALIDAD ECONÓMICA VERSUS LA AUSENCIA DE LAS VOCES FEMINISTAS.	370
10.1.1. Gobierno y sociedad civil: la permanencia de modelos tradicionales de hacer política	371
10.1.2. El contexto institucional. Las cuatro patas de la mesa: la concepción de igualdad, el organismo, las herramientas para el fomento de la igualdad y la iniciativa de PPG.	373
10.1.3. El impulso desde las áreas de presupuesto y el cuestionamiento del interés real	382
10.1.4. Conclusiones sobre los actores involucrados y las actrices ausentes	385
10.2. LAS TRANSFORMACIONES	392
10.2.1. Organismos e instrumentos	392
10.2.2. Las normas	399
10.2.3. Los intentos por incorporar el análisis de la asignación presupuestaria	400
10.2.4. Paradigma político ideológico	402
10.2.5. Conclusiones sobre las transformaciones	403
10.3. DEL POTENCIAL DE LOS PPG COMO HERRAMIENTA PARA LA TRANSFORMACIÓN Y LA IMPORTANCIA DE LAS COORDENADAS PARA LA NAVEGACIÓN	407
BIBLIOGRAFÍA	411
ANEXOS	457
ANEXO 1. RELACIÓN DE PONENCIAS Y ENTREVISTAS REALIZADAS	459
ANEXO 2. GUIÓN ENTREVISTAS	463
• ÍNDICE DE CUADROS	
1.1. Miradas feministas de la economía	31
1.2. Diferencias entre los planteamientos del presupuesto hegemónico y PPG	50
1.3. Integración de la perspectiva de género en el proceso presupuestario	52
2.1. Análisis del contexto institucional	75
2.2. Signo político de los gobiernos y concepción de igualdad	76
2.3. Conceptualización del gasto destinado a igualdad	84
2.4. Resumen: batería de potenciales cambios introducidos en las iniciativas PPG	92
4.1. Evolución de las instituciones públicas con competencias exclusiva en igualdad (Estado español 2008-2011)	150
5.1. Ejes y contenidos de las fichas de análisis de los programas presupuestarios (2002)	208

5.2. Esquema del informe sectorial de los Departamentos (2002)	209
5.3. Etapas para el análisis de los gastos públicos municipales	211
5.4. Cuarta etapa iniciativa PPG: Informes de evaluación de impacto de género Subetapas según la metodología de análisis sectorial	216
5.5. Datos solicitados a los Departamentos para la elaboración de los Informes de impacto de género de los presupuestos de 2010 y 2011	217
5.6. Datos solicitados a los Departamentos para la elaboración de los Informes de impacto de género de los presupuestos del 2012 al 2015	218
5.7. Apartados del Formulario P17-Gen de análisis de desde la perspectiva de género de los programas presupuestarios	219
6.1. Ubicación del organismo de igualdad en el organigrama gubernamental	233
6.2. Estructura del Modelo	237
6.3. Metodología del Programa G+. Etapas	249
6.4. Compromisos DOE G+	254
6.5 Fases de la estrategia andaluza de presupuestos con perspectiva de género	262
8.1. Resumen del contenido de la iniciativa de PPG en el Consell de Mallorca por fases de formación y ejecución.	313
8.2. Implementación PPG: pasos propuestos a los departamentos	316
8.3. Tipologías de los programas presupuestarios en función de su impacto de género	317
8.4. Programas presupuestarios analizados y organismo gestor (Fase II)	324
9.1. Ficha a rellenar por cada programa para su análisis desde la perspectiva de género vigentes para la elaboración del informe de impacto de los presupuestos 2013 a 2016	352
• ÍNDICE DE GRÁFICOS	
2.1. Objetivos e hipótesis de trabajo	71
3.1. Proceso de elaboración de los Proyectos de Ley a partir de la Ley 30/2003	122
4.1. Gasto en Igualdad y Violencia de Género 2008-2014 (millones de euros)	147
5. 1. Etapas de la iniciativa de PPG y partido político en el gobierno de la CAV	184
8.1. Partido político en la presidencia del Consell de Mallorca durante la implementación de la iniciativa de PPG	303

• **ÍNDICE DE TABLAS**

2.1. Experiencias de PPG objeto de estudio	74
2.2. Diferentes concepciones de igualdad	78
2.3. Termómetro de inversión en igualdad de género	86
2.4. Termómetro de desempeño en equidad de género	87
2.5. Los estadios de la Progresión en Transformación (PET)	90
3.1. Índice Europeo de Igualdad de Género 2015	105
3.2. Porcentaje de personas que realizan la actividad en el transcurso del día y duración media diaria dedicada a la actividad de dichas personas	106
3.3. Personas de 16 y 64 años que hayan dejado el trabajo después del nacimiento de su hijo/a para prestarle cuidados, sin considerar la excedencia, según la duración de este periodo y la relación con la actividad. 2010 (%)	107
3.4. Número de trabajadores/as a tiempo parcial en el empleo total según periodo (miles de personas)	108
3.5. Población ocupada a tiempo parcial por número de descendientes (hasta 2). Estado español (% de ocupados/as de 25 a 54 años)	108
3.6. Duración media diaria dedicada a la actividad por las personas que la realizan. 2009-2010	109
3.7. Tasa de empleo por sexos. Brecha de género	110
3.8. Porcentaje de población ocupada por sexo y sector económico, 2014, 2013 y 2009	111
3.9. Mujeres en el Gobierno	112
3.10. Mujeres en la presidencia y en los consejos de administración de las empresas del IBEX 35 (%)	112
3.11. Víctimas mortales por violencia de género	115
3.12. Declaraciones y recomendaciones europeas que apuestan por los PPG en la UE	119
3.13. Adscripción del IM a diferentes organismos por periodos	120
3.14. Planes de igualdad estatales y periodos de vigencia	123
3.15. Primeros organismos autonómicos de igualdad con rango mínimo de Dirección General	126
3.16. Leyes de igualdad autonómicas y partidos políticos en el gobierno cuando se aprueban	128
3.17. Primer y último plan de igualdad aprobado por comunidad autónoma	132
3.18. Planes de igualdad autonómicos con mención explícita a los PPG	136

3.19. Referencias explícitas e implícitas al <i>GMST</i> y los PPG en las leyes y los planes de igualdad autonómicos y estatal, y partidos políticos en el gobierno en el momento de su aprobación	140
4.1. Partido político, Planes de igualdad e inclusión de medidas de PPG (2008-2015)	153
4.2. Metodología de cuantificación del gasto en igualdad	174
4.3. Resumen del análisis de la iniciativa de PPG del Gobierno estatal	180
5.1. PPG en el III Plan de acción positiva en la Comunidad Autónoma de Euskadi	193
5.2. Sistema de categorización del gasto público para los municipios (2005)	212
5.3. Resumen del análisis de la iniciativa de PPG del gobierno de la CAV	227
6.1 Legislaturas y gobiernos en la CAA durante el periodo de implementación de los PPG	231
6.2. Escala G+	250
6.3. Resultados y actividades de la experiencia de integración del enfoque de género en los presupuestos de Andalucía	263
6.4. Resumen del análisis de la iniciativa de PPG de la Junta de Andalucía	265
7.1. <i>Acord del Botànic</i> : líneas de intervención y propuestas en materia de igualdad	271
7.2 Evolución del programa "Promoción de la Mujer": ubicación y dotación presupuestaria (2007-2017)	276
7.3. Los PPG en el Plan de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres 2011-2014 (GVA)	280
7.4. Resumen del análisis de la iniciativa de PPG de la Generalitat Valenciana	298
8.1. PPG en el Plan Estratégico de Igualdad del Consell de Mallorca (2009)	308
8.2. Propuesta de capacidades para la iniciativa de PPG en el Consell de Mallorca	318
8.3. Análisis de los programas presupuestarios por tipo y capacidades básicas cubiertas	321
8.4. Resumen del análisis de la iniciativa de PPG del Consell Insular de Mallorca	329
9.1. Ficha a rellenar para cada programa para su análisis desde la perspectiva de género (presupuesto de 2011)	352
9.2. Resumen del análisis de la iniciativa de PPG de la Diputación Foral de Gipuzkoa	365
10.1. Clasificación de las diferentes iniciativas de PPG objeto de estudio en la Progresión en Transformación (PET)	370
10.2. Resumen de los análisis de las diferentes iniciativas de PPG objeto de estudio: actores	389
10.3. Resumen de los análisis de las diferentes iniciativas de PPG objeto de estudio: transformaciones en los ámbitos analíticos	406

— |

| —

— |

| —

ABREVIATURAS Y SIGLAS

CAA Comunidad Autónoma de Andalucía

CAV Comunidad Autónoma Vasca

CEDAW

CHAP Consejería de Hacienda y Administración Pública (Junta de Andalucía)

DFG-GFA Diputación Foral de Gipuzkoa-Gipuzkoako Foru Aldundia

DGP Dirección General de Presupuestos (Junta de Andalucía)

DOE G+ Documentos de Orientación Estratégica G+

EA Eusko Alkartasuna

EH Bildu Euskal Herria Bildu

GMST *Gender Mainstreaming*

GVA Generalitat Valenciana

IAM Instituto Andaluz de la Mujer

IEHPA Fundación de Investigación y Estudios de la Hacienda Pública

IFFI Instituto Femenino de Formación Integral

IEIG Índice Europeo de Igualdad de Género

IRPF Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas

INE Instituto Nacional de Estadística

IVAP Instituto Valenciano de Administración Pública

LGTB Lesbianas, Gays, Bisexuales y Transexuales

LOI Ley Orgánica de Igualdad

MSSSI Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad

ONU Organización de las Naciones Unidas

PEI Plan estratégico de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres

PET Progresión en Transformación

PIB Producto Interior Bruto

PNV-EAJ Partido Nacionalista Vasco- Euzko Alderdi Jeltzalea

PNUD Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

PP Partido Popular

PPG Presupuestos con perspectiva de género

PSIB-PSOE Partido Socialista de las Islas Baleares-Partido Socialista Obrero Español

PSPV-PSOE Partido Socialista del País Valenciano-Partido Socialista Obrero Español

PSG Presupuestos Sensibles al Género

PSOE Partido Socialista Obrero Español

UE Unión Europea

UNIFEM Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer

UPV/EHU Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea

EWBG/SWBG Engender Women's Budget Group/Scottish Women's Budget Group

EPBAG Equality Proofing Budgets Advisory Group

— |

| —

— |

| —

INTRODUCCIÓN.

Los Presupuestos con Perspectiva de Género (PPG) son una herramienta que surge en la década de los años ochenta en el seno de la economía feminista y de la mano del trabajo y movilización de las organizaciones feministas. Bajo diferentes denominaciones, la implementación de las primeras iniciativas confluyó con el reconocimiento internacional del *gender mainstreaming* como estrategia para impulsar la igualdad de género. En la misma IV Conferencia Mundial de las Mujeres (Beijing, 1995) se reconoció el valor específico y estratégico de los PPG y se identificaron estas iniciativas como parte del proceso de transversalidad de género.

Especialmente desde la Conferencia de Beijing, las iniciativas de PPG se han extendido por las realidades más diversas del planeta y han ido acumulando un progresivo reconocimiento internacional, europeo y estatal por su potencial como herramienta para fomentar la igualdad. Es en el marco de dicha expansión y reconocimiento cuando, hace trece años, este tema despertó el interés de la autora de esta investigación, justo cuando la vida de las referidas iniciativas cumplía dos décadas. En aquel entonces tuve la oportunidad de conocer de primera mano diferentes experiencias de PPG. El encuentro se produjo en América Latina, durante los años que estuve vinculada al Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer en la Región Andina (UNIFEM, actualmente denominado ONU-Mujeres), primero a través de una beca de formación y posteriormente con un contrato de Naciones Unidas. Durante casi tres años (2004-2007) pude participar en diferentes iniciativas de este tipo, denominadas en aquel contexto como Presupuestos Sensibles al Género (PSG). Así, participé principalmente en experiencias que se desarrollaban en Bolivia y Ecuador y pude conocer de cerca el desarrollo de otras que tenían lugar en Venezuela, Perú y Colombia. Entre ellas las había que se implementaban a nivel nacional, departamental o municipal; algunas eran impulsadas por el gobierno y otras por las organizaciones de mujeres en un ejercicio de veeduría ciudadana e incidencia política en defensa de sus derechos. Había casos en los que los análisis de los presupuestos abarcaban todas las áreas, mientras que en otros se ceñían a áreas concretas como podía ser, entre otras, la salud o la violencia de género. Cada una de estas experiencias trabajaba y elaboraba su propia propuesta metodológica a partir de la creación y adaptación de las existentes y en función de sus necesidades, intereses y oportunidades. Igualmente, trabajamos con la academia, tratando de articular los conocimientos emanados de la práctica de estas iniciativas con los conocimientos de carácter teórico que nos compartían expertas en

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

la materia, provenientes de ambos lados del Atlántico. La generación de conocimientos, estudios y publicaciones sobre la temática, era una parte muy importante de la integralidad de los procesos. Realmente, en cada iniciativa se abría un mundo lleno de aprendizajes a explorar de la mano de personas excepcionales y con muchos y muy interesantes conocimientos sobre la materia y, en muchas ocasiones, sobre la misma vida.

El descubrimiento de esta herramienta y la comprensión de sus posibilidades y potencialidades hicieron despertar rápidamente una pasión por ella que cristaliza hoy en este trabajo. Y es que mi labora en UNIFEM finalizó en 2007, cuando regresé a diferentes lares del Estado español, pero el interés y vinculación con los PPG se mantuvo a través de lazos laborales y académicos. Así, a mi regreso y desde la Unidad de Igualdad de Cantabria, abordamos la incorporación de la perspectiva de género en los presupuestos públicos de dicha comunidad autónoma y también seguí participando en diferentes espacios de formación en esta temática tanto de América Latina como del Estado español. Uno de los primeros trabajos que realicé a mi regreso fue, también de la mano de la Doctora en economía y amiga Yolanda Jubeto, la tesina denominada “Presupuestos públicos y amas de casa: la fortaleza de un vínculo invisibilizado” (2008), correspondiente a los estudios cursados en la Maestría de Género, Sociedad y Políticas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Buenos Aires, Argentina). Uno de los elementos que más me llamó la atención cuando realizaba dicha investigación fueron las diferencias que iba descubriendo entre las iniciativas de PSG que había vivido en América Latina y las que iban surgiendo en diferentes contextos del territorio español, donde desde el año 1999, diferentes gobiernos y a diferentes niveles político- administrativos, se habían embarcado en la travesía que representan estas iniciativas. Sin embargo, generalmente, las experiencias tomaban aquí caminos muy diferentes de los emprendidos por las latinoamericanas: en la mayoría de las ocasiones se encarnaban en Informes de evaluación de impacto de género, adoptando en cada caso unas características particulares.

Mi inquietud y las ganas de ampliar los conocimientos sobre las formas que adoptaban estas iniciativas en el Estado español, pero sobre todo, sobre los resultados y frutos que su implementación iban dando, fueron incrementándose con el paso del tiempo. En contraste y a pesar del dilatado tiempo transcurrido desde que el Gobierno Vasco iniciase de manera vanguardista este viaje, en el Estado español no existía (y sigue sin existir) ningún recurso que sistematizase las principales experiencias y, posiblemente lo más importante, analizara sus resultados. Es decir, hoy por hoy no existe un análisis sobre la implementación de las iniciativas de PPG que nos permita dilucidar si efectivamente los PPG se están consolidando en el Estado

español como una herramienta útil para fomentar la igualdad. La confluencia del deseo de conocer con mayor detalle las características de la implementación y los frutos de los PPG en este territorio, junto a la identificación del vacío existente en lo relativo a la sistematización y análisis de dichas iniciativas, fue la semilla cuyo fruto es la presente investigación.

Estos tres años de investigación por la senda de la economía feminista y las políticas de igualdad, me han permitido conocer los PPG más de cerca y avivar aún más el interés por esta herramienta. Estos tres últimos, han sido años en los que he podido compaginar la investigación con experiencias docentes sobre la materia en distintas administraciones públicas, resultando ser ambas importantes fuentes de información en continua retroalimentación y enriquecimiento mutuo. Pero además de todos los aprendizajes acumulados, después de este largo trayecto por la economía feminista, no sería lícito no mencionar la dificultad que entraña compaginar la tarea investigadora, con un intenso empleo desempeñado en el área social y las tareas de cuidados que requiere la maternidad.

Futo de este proceso de aprendizajes, este trabajo se plantea como objetivos centrales analizar los marcos institucionales en los que se desarrollan las iniciativas de PPG y explorar su capacidad de transformación en los procesos y las políticas públicas para el fomento de la igualdad. Así mismo, la investigación pretende detectar los problemas y resistencias que dificultan el avance de estas iniciativas y frente a ellos, trata de presentar una serie de propuestas que permitan su superación. El análisis se centra en seis iniciativas de PPG desarrolladas en diferentes niveles político-administrativos del Estado español: estatal, autonómico y provincial. Así, las unidades de análisis fijadas son la experiencia implementada en el gobierno central, en tanto su marco legal representa el paraguas para el resto de iniciativas y además, por la importancia del movimiento feminista en este caso. A nivel autonómico se analizan las iniciativas del gobierno de la Comunidad Autónoma Vasca y de la Junta de Andalucía, por ser las pioneras en el territorio español; y la de la Generalitat Valenciana, una experiencia joven pero a la que hemos podido acercarnos desde diferentes perspectivas, lo que ha favorecido la obtención de otro tipo de información que nos ha permitido conocer con mayor profundidad la experiencia. Finalmente, a nivel provincial el estudio se centra en la experiencia del Consell de Mallorca, la primera en introducir el marco teórico del enfoque de las capacidades en este tipo de experiencias en el Estado español, y la de la Diputación Foral de Gipuzkoa, que retoma el mencionado enfoque teórico y además, se desarrolla en un contexto político especialmente diferente al resto.

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

Con el fin de dar respuesta a los objetivos marcados, cada una de las iniciativas se explora a partir de dos grandes ejes: el análisis de los actores involucrados y las transformaciones logradas en el transcurso de su desarrollo. En relación al primero analizamos la realidad institucional en cuyo marco se desarrolla la iniciativa, lo que incluye desde el estudio del color político y la concepción de igualdad de los respectivos gobiernos, hasta la relación que existe entre los organismos con competencias en materia de igualdad y los de presupuestos, pasando por las características de dichos organismos de igualdad y las herramientas de trabajo de que disponen, principalmente las leyes de igualdad y los planes de igualdad. Así mismo, se analiza si existe algún tipo de participación o coordinación entre la sociedad civil, concretamente de las organizaciones feministas, y los organismos institucionales en el marco de las iniciativas de PPG estudiadas. En lo que respecta al segundo eje y entendiendo que el éxito de estas experiencias pasa por su capacidad de introducir cambios, analizamos las transformaciones que incorporan en los cuatro ámbitos que hemos definido como objeto de estudio: las normas, los organismos y las herramientas del proceso presupuestario, la asignación presupuestaria y, finalmente, el paradigma político-ideológico con el que se alinea la iniciativa. El análisis de cada experiencia concluye con su clasificación en la Progresión en Transformación (PET), una tipología elaborada en esta investigación con el fin de poder clasificar las diferentes iniciativas de PPG en función de los cambios que cada una de ellas ha logrado incorporar en pro de la igualdad de género.

Es importante destacar que a excepción de la implementada por el Consell de Mallorca, el resto de las iniciativas analizadas permanecen activas en la actualidad, lo que implica que tanto el contexto institucional como los cambios introducidos en los cuatro ámbitos de análisis pueden sufrir nuevas modificaciones en cualquier momento. Por esta razón y entendiendo que tanto las conclusiones de este trabajo como la clasificación en la PET se adecuan al recorrido realizado en cada caso, es importante remarcar la necesidad de seguir nutriendo esta investigación y actualizarla con la incorporación de los acontecimientos que se vayan produciendo. Sin ninguna duda, la de los PPG y su clasificación en la PET es una realidad viva y, por lo tanto, es necesario mantener el foco de atención en ellas. Además de remarcar la importancia e interés por seguir trabajando en el seguimiento y evaluación de las iniciativas de PPG del Estado español y dado el escenario globalizado en el marco del cual se desarrollan dichas experiencias, somos conscientes de la necesidad de incorporar a las futuras investigaciones iniciativas implementadas en otros territorios europeos. Dicha incorporación permitirá realizar un ejercicio comparativo a nivel internacional con cuyos resultados podremos profundizar en los obtenidos en este trabajo.

La presente investigación se articula en diez capítulos que se distribuyen en dos grandes bloques. El primero de ellos presenta el planteamiento de la investigación y lo conforman los capítulos que consecutivamente incluyen el marco teórico y el marco metodológico. Por lo tanto, en este primer gran bloque sentamos las coordenadas a partir de las cuales se desenvuelve el trabajo realizado. En el primero se exponen y vinculan los contenidos de la economía feminista vinculados tanto a los orígenes de las iniciativas de PPG como a los que pueden orientar la transformación impulsada desde los PPG; con las políticas de igualdad, entendiendo que pueden ser el cauce para implementar las mencionadas iniciativas de PPG que traten de impulsar sociedades más justas e igualitarias. Por su parte, en el capítulo que incluye el marco metodológico, se detallan los objetivos y las hipótesis, así como el diseño metodológico elaborado para la ocasión.

La segunda parte del trabajo se estructura en ocho capítulos. El primero presenta una radiografía actual de las desigualdades de género persistentes en diferentes ámbitos que conforman la cotidianidad. A continuación, en este mismo capítulo y en contraste, se presenta el estado de la cuestión en lo relativo a la legislación, organismos e instrumentos en materia de igualdad. De este modo se visibiliza la brecha existente entre la igualdad real y la igualdad formal, lo que devela la necesidad de contar con nuevas herramientas que permitan reducir dicha brecha. En los siguientes seis capítulos (correspondientes a la numeración del 4 al 9), se presenta consecutivamente el estudio de las seis iniciativas de PPG objeto de estudio en este trabajo. La presentación de dichas iniciativas sigue dos criterios de ordenación: el primero hace referencia al rango del gobierno en el cual se desarrolla, razón por la cual se presenta en primer lugar la iniciativa de alcance estatal, seguida de las del ámbito autonómico y provincial. Dentro de cada uno de los referidos niveles político administrativo, la presentación de las experiencias sigue el orden cronológico de su inicio; así, en este orden, se presentan las iniciativas del gobierno del Estado español (capítulo 4); a nivel autonómico las iniciativas desarrolladas en el Gobierno Vasco (capítulo 5), la Junta de Andalucía (capítulo 6) y la Generalitat Valenciana (capítulo 7); y finalmente, a nivel provincial se presenta el estudio de las iniciativas del Consell Insular de Mallorca (capítulo 8) y la Diputación Foral de Gipuzkoa (capítulo 9).

Finalmente, el último capítulo recoge un breve ejercicio comparativo entre las diferentes iniciativas que permite contrastar las hipótesis iniciales y establecer nuevas líneas de investigación, así como algunas recomendaciones para la mejora de las iniciativas de PPG que se están implementando o que se prevé implementar.

— |

| —

— |

| —



PRIMERA PARTE

PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN

— |

| —

— |

| —

1 CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO

Los PPG surgen en una coyuntura en la cual confluyen las propuestas de la economía feminista y, fruto del desarrollo de las políticas de igualdad de género, el *gender mainstreaming* (GMST). El origen de los PPG se sitúa en la revisión feminista de la política macroeconómica, concretamente de la política fiscal y, en poco tiempo, se vinculan y generan importantes sinergias con la incipiente estrategia de GMST que inicialmente plantea una transformación de las políticas públicas y de las instituciones en que surgen y se desarrollan.

Posteriormente, la economía feminista perfila la propuesta de la sostenibilidad de la vida como alternativa académica, pero también política y de cambio. Ésta se dibuja como potencial brújula para orientar cualquier cambio político, un proceso que cuenta con los PPG como herramienta para la transformación de las sociedades hacia otras más justas e igualitarias en términos de género, pero también en términos sociales, culturales y políticos.

Este capítulo se hace eco de este continuo cruce en los caminos de la economía feminista y las políticas públicas, concretamente las políticas de igualdad, cuyo fin último es el fomento de relaciones entre las personas y de éstas con el entorno, en condiciones de igualdad en la diversidad, de tal modo que se respete *“la singularidad de distintos sujetos (tanto si hablamos de sujetos individuales como si hablamos de sujetos colectivos)... garantizando que la diferencia no se convierta en desigualdad”* (Pérez, 2013:11). Así, se presenta en primer lugar la economía feminista como el espacio donde surgen y se desarrollan las iniciativas de PPG. A continuación, en un segundo apartado, se muestra el proceso de institucionalización de la igualdad de género, espacio en el que se van a desarrollar las iniciativas de PPG, para visibilizar, a continuación, las sinergias que se establecen entre estas y la estrategia para el fomento de la igualdad de género del *gender mainstreaming*. En tercer lugar, establecida la necesidad de cambios políticos e institucionales y las herramientas para fomentarlos, se presenta la propuesta de la sostenibilidad de la vida que sienta las bases para orientar el cambio sugerido desde el GMST, para el cual las iniciativas de PPG se develan como herramientas clave. Finalmente, se presentan los PPG como herramientas para el cambio feminista de las políticas públicas hacia la sostenibilidad de la vida.

1.1. ECONOMÍA FEMINISTA: LA CUNA DE LOS PPG.

Los PPG son fruto de la revisión de las políticas macroeconómicas desde la economía feminista, una visión del pensamiento económico que visibiliza el sesgo androcéntrico de la corriente hegemónica de la disciplina. En este sentido se señala que dicha corriente hegemónica adopta como universal el modelo masculino, ignorando la realidad de las mujeres y las actividades fundamentales que estas realizan (Carrasco, 2003).

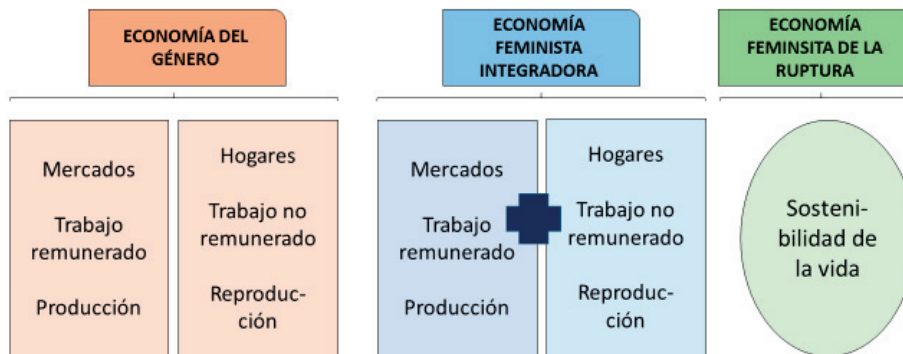
El enfoque sesgado de la economía hegemónica se explica en tanto en cuanto se trata de un conocimiento construido por un grupo social limitado, conformado por hombres blancos, económicamente privilegiados y con educación universitaria. Ello explica que su contenido tenga utilidad y sentido para los intereses de los miembros de dicho colectivo, pero no para los del resto de la población (Waring, 1994). Como señala Pérez, *“la economía ha sido un conocimiento creado por hombres para explicar las experiencias masculinas”* (2005:45). En este sentido, Marilyn Waring (1994) considera que la construcción de una teoría económica se constituye en una importante herramienta de poder al implicar la definición arbitraria de aquellos factores que son susceptibles y relevantes para el análisis; es la subjetividad de un determinado colectivo reducido la que dicta qué se considera “lo económico” y “lo que tiene valor”. Bajo las premisas de objetividad y universalidad la disciplina económica hegemónica convierte la perspectiva masculina occidental en “la verdad”.

La crítica feminista a la teoría económica hegemónica se remonta a los propios orígenes de la ciencia económica (S.XVIII), experimentando un auge importante a partir de los años sesenta y setenta del siglo XX. Posteriormente se produce otro incremento en la producción de conocimientos, especialmente a partir de la década de los '90, momento en el que las críticas ya se enmarcan bajo la nueva denominación de economía feminista¹. En el transcurso de este tiempo la producción de la economía feminista ha ido adquiriendo mayor volumen e importancia, tanto en su crítica metodológica y epistemológica a las tradiciones existentes, como en la creación de nuevas perspectivas de análisis y redefinición de nuevos conceptos y categorías. Es importante destacar la diversidad y pluralidad de miradas que se engloban bajo la denominación de la economía feminista; una diversidad que puede explicarse en tanto que bajo este paraguas se aglutinan distintas miradas feministas cruzadas con diferentes miradas económicas. Pérez (2014) diferencia tres grandes enfoques dentro de la economía feminista: *la*

¹ Esta denominación surge en los primeros años de la década de los noventa y resulta especialmente importante para la misma la creación, en 1992, de la Asociación Internacional de Economistas Feministas (1992) y de la revista *Feminist Economics* (1995).

economía del género y la igualdad, la economía feminista integradora y la economía feminista de la ruptura. La primera se caracteriza básicamente por responder al enfoque denominado por Harding (1996) como “añada mujeres”, en tanto se parte de la premisa que la lectura androcéntrica de la ciencia económica hegemónica responde a un error, a una mala interpretación y práctica. Frente a ello se propone incluir a las mujeres con el fin de poder obtener verdades realmente objetivas y universales, sin que esto implique ni cuestionar los ámbitos de estudio de la disciplina, las herramientas utilizadas ni los valores y, menos aún, cuestiones estructurales. Por su parte, la economía feminista integradora trata de incorporar a la disciplina económica hegemónica conocimientos generados desde el feminismo. Finalmente, la economía feminista de la ruptura apuesta por, valga la redundancia, rupturas conceptuales, metodológicas y políticas, impulsando nuevas propuestas con importantes repercusiones políticas y sociales para las sociedades actuales².

Cuadro 1.1. Miradas feministas de la economía



Fuente: Pérez 2014.

Sin embargo, la economía oficial se ha mostrado completamente impermeable a todos estos planteamientos, lo que ha generado que las propuestas de la economía hegemónica y las de la economía feminista se hayan desarrollado por caminos paralelos sin llegar a la intersección en ningún punto (Carrasco, 2006). Algunas autoras como la citada, atribuyen este distanciamiento al hecho que la propuesta de la economía feminista supone, en última instancia, una “amenaza” al status quo en tanto implica “desafiar el orden social existente que el mainstream de la economía ha contribuido a construir y legitimar sutil y cuidadosamente” (May, 2002

² Se trata de la propuesta de la sostenibilidad de la vida, la que se explica en las siguientes páginas.

citado en Espino 2010:5) y, junto con él, la distribución de poder y desigualdades que él mismo genera.

En este discurrir en paralelo, la economía feminista ha generado y ampliado conocimientos muy diversos cuyo detalle no procede en el presente trabajo³. No obstante, dado el objeto de estudio planteado, se considera necesario recoger la revisión feminista del ámbito de la macroeconomía, es decir, del estudio de las variables económicas agregadas (aquellas que se forman con otras variables), de una determinada sociedad, durante un periodo concreto⁴ (Gómez 2003; Etxezarreta 2015).

Cristina Carrasco (2003) señala que entre las principales líneas de investigación abordadas desde la economía feminista en el ámbito macro se encuentran el impacto de género de las políticas económicas de corte neoliberal (políticas de ajuste estructural); los modelos macroeconómicos ciegos al género, que excluyen del análisis el trabajo doméstico y de cuidados; y finalmente, la conceptualización de los mercados⁵. El análisis del nivel macro a partir de los años '80 supuso un giro en el foco analítico de la economía feminista, ya que en los años anteriores se había centrado en el nivel microeconómico. Dicho giro analítico resulta crucial para el desarrollo de los PPG en tanto en cuanto la política macroeconómica incorpora, entre otros, la política fiscal, cuya expresión más concreta y una de las más poderosas es el presupuesto público. Precisamente su análisis desde la perspectiva de género origina los PPG, de ahí que el análisis feminista de las políticas macroeconómicas se conceptualice como la cuna de los PPG.

La incursión feminista en la macroeconomía se produce en el contexto de los años ochenta y noventa con la instauración de programas de reestructuración y ajuste estructural económico que conllevan, entre otros, el progresivo dismantelamiento de los Estados de Bienestar y la liberalización de los mercados. La evidencia de los importantes impactos negativos de género

³ Información sobre los conocimientos y perspectivas de la economía feminista en: Carrasco, C. (Ed) (2014). Con voz propia. La economía feminista como apuesta teórica y política. Madrid: Colección Viento Sur y Carrasco, C (Ed) (2003). Mujeres y economía. Nuevas perspectivas para viejos y nuevos problemas. Barcelona: Icaria; entre otras.

⁴ *La Macroeconomía se ocupa del estudio del funcionamiento de la Economía en su conjunto. Su propósito es obtener una visión simplificada de la Economía, pero que al mismo tiempo permita conocer y actuar sobre el nivel de la actividad económica de un país determinado o de un conjunto de países. La Macroeconomía, para analizar el funcionamiento de la economía, se centra en el estudio de una serie de variables clave que le permiten establecer objetivos concretos y diseñar la política macroeconómica. La política macroeconómica está integrada por el conjunto de medidas gubernamentales destinadas a influir sobre la marcha de la economía en su conjunto. Los objetivos claves de la política económica suelen ser la producción, el empleo y la estabilidad de los precios.* (Mochon, Francisco. 2006:163).

⁵ Para ampliar información ver Bakker (1994).

de dicha reestructuración hizo que se explicitaran en la Plataforma de Acción de Beijing (1995). Así se incluyó tanto la necesidad de analizar el nivel macroeconómico desde una perspectiva de género, como de incorporar dicha perspectiva en los modelos y políticas macroeconómicas (Benería, 2003). En relación al proceso de ajuste estructural de los años ochenta, cabe señalar que éste representa el

“cambio del marco regulatorio nacional e internacional, necesario para adaptarlo a los requerimientos de la globalización. En muchos casos más que un ajuste ha implicado una verdadera refundación de las bases de la economía y, en este proceso de reestructuración, los estados nacionales cumplen un papel fundamental” (Todaro, 2000:1).

Los discursos del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial resultaron centrales para la implantación de un proceso de reestructuración que supuso cambios en el sistema tributario, reduciéndose la carga impositiva especialmente a las empresas; en el sistema de gasto público, el cual se redujo perfilando la reducción del Estado de Bienestar; y el impulso de reformas laborales que favorecieron la flexibilización y precarización del mercado laboral (Todaro, 2000). El sustento de estas medidas fueron los principios del Consenso de Washington, que partían del supuesto que el logro de los objetivos macroeconómicos supondría directamente el buen funcionamiento del resto de elementos socioeconómicos.

La aplicación homogénea de una misma receta económica en realidades muy diferentes, generó impactos muy diversos que incrementaron las desigualdades sociales inter e intra países y favorecieron un importante deterioro de la calidad de vida de las personas, principalmente de las mujeres. Precisamente, la visibilización de un reparto desigual entre mujeres y hombres de los costes generados por el ajuste estructural fue el elemento que impulsó el análisis desde la perspectiva de género de estas políticas macroeconómicas. Dicho análisis evidencia que la disminución y redistribución del gasto público repercute especialmente en las mujeres a quienes, histórica y socialmente se ha atribuido la responsabilidad de los cuidados. La disminución de los servicios sociales, fruto de la caída del gasto público, implica una transferencia de los costes desde el ámbito público hasta el privado, donde las mujeres, sobre todo las pertenecientes a estratos socioeconómicos más bajos, se ven obligadas a intensificar los trabajos de cuidados para compensar la reducción de los servicios públicos. De este modo, las mujeres se convierten en el factor oculto de equilibrio que absorbe los *shocks* de estos programas de ajuste (Benería, 1995). Paralelamente, el

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

incremento de la responsabilidad de los cuidados disminuye las posibilidades de las mujeres a acceder a la capacitación y formación para una potencial mejor inserción o promoción en el mercado laboral, al tiempo que las hace *“más vulnerables a la precarización de los empleos ya que muchas veces deben aceptar trabajos de peor calidad, con menor protección laboral y de seguridad social, a cambio de flexibilidad para compatibilizar trabajo doméstico y trabajo remunerado”* (Todaro, 2000:1). En este sentido, el planteamiento neoliberal significó un continuo en relación a las diferentes expresiones de política macroeconómica implementadas históricamente en el Estado moderno. Todas ellas comparten la misma insensibilidad frente a la existencia de cotidianidades diferentes y de relaciones de poder entre mujeres y hombres, esto es, un planteamiento androcéntrico y reproductor de desigualdades.

Si bien es cierto que las diferentes autoras feministas coinciden en señalar la clara relación existente entre las políticas macroeconómicas y el género, no lo es menos que hay discrepancias en lo relativo a la conceptualización y las propuestas alternativas que se generan. Así, algunas autoras se centran en las respuestas adoptadas a nivel micro ante los cambios macroeconómicos; un enfoque que es cuestionado por su *“parcialidad”* en tanto examina una sección de la población o sectores particulares de la economía (Espino, 2010). Por su parte, autoras como Picchio (2001) plantean la necesidad de ampliar el análisis macroeconómico incorporando el trabajo de reproducción social no remunerado, lo que implica revisar los modelos macroeconómicos a partir de los cuales se elaboran dichas políticas. Esta revisión se justifica en tanto los modelos macroeconómicos hegemónicos se centran en la economía monetizada formal y en la valoración del flujo monetario existente entre el sector público, el mercado y los hogares. Al primero se le atribuye la provisión de ingresos y servicios a los hogares al tiempo que se le considera como consumidor de la producción empresarial. Por su parte, el mercado produce bienes y servicios para el consumo de los hogares y el sector público, al tiempo que contrata mano de obra (provee de ingresos). Finalmente, se considera que los hogares son espacios de consumo y suministro de mano de obra a las empresas públicas y privadas; una mano de obra que se supone tiene las cualidades del champiñón, es decir, surge y está disponible como si fuese un factor primario de producción que no requiere de cuidados, afectos y educación, que existe sin tener que ser *“producida”*. Desde la economía feminista se ha criticado el sesgo androcéntrico y la visión reduccionista de los referidos modelos en tanto se centran exclusivamente en los flujos monetarios y no reconocen a los hogares como centros de producción. Como señala la referida economista,

“Si a la matriz de estos procesos se incorpora también el proceso de reproducción social de la población, y de la población trabajadora en particular, la propia visión del sistema económico cambia, puesto que la calidad de las relaciones entre los procesos se modifica. La incorporación a la estructura de fondo de un proceso que por su naturaleza es institucional, histórico y simbólico, como es el proceso de reproducción social de la población, también modifica de manera radical el modo de conceptualizar todo el sistema. Además, las diferencias de clase introducen en la visión del sistema el reconocimiento de la presencia de las tensiones persistentes y profundas que se manifiestan tanto en las condiciones de trabajo, como en las condiciones de vida y en la forma histórica de interrelación entre ambas” (Picchio, 2001:5).

Cristina Carrasco (2003, 2014) señala que la hegemonía de estos modelos macroeconómicos, que se presentan como neutrales en términos de género pero que en realidad son ciegos al género, tiene importantes repercusiones y limitaciones en diferentes ámbitos, entre otros en la formulación de las políticas públicas, entre ellas las presupuestarias. El hecho de no contemplar los trabajos de cuidados y doméstico no remunerados favorece la permanencia y reproducción de las desigualdades de género en tanto no se consideran los potenciales impactos de las políticas en este ámbito ni tampoco en las personas que se responsabilizan de él.

Frente a la propuesta hegemónica, la economía feminista propone un planteamiento en el que los sectores doméstico, privado, público y de las ONGDs/comunitario están conectados tanto por canales económicos como por canales culturales. Un modelo económico con perspectiva de género visibiliza que el trabajo no remunerado de cuidados y doméstico, que realizan mayoritariamente las mujeres en los hogares, supone una contribución de la economía doméstica a la economía de mercado. En muchas ocasiones, este trabajo absorbe los costes de la economía mercantilizada pudiéndose mostrar las respectivas políticas y presupuestos como eficientes cuando en realidad desplazan los costes a este sector.

Desde el planteamiento de la economía feminista, resulta evidente que el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado es fundamental para el sostenimiento de la vida; para la economía y la sociedad en su conjunto en tanto incrementa la disponibilidad de bienes y servicios en beneficio de los individuos, de los hogares y de la sociedad, además de encargarse del bienestar emocional y psicológico de los primeros. Así, este trabajo genera, por un lado, una infraestructura social que contribuye a la cobertura de necesidades tanto físicas como

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

emocionales de los individuos y, de manera agregada, de las sociedades; por otro, tiene importantes consecuencias para las mujeres en tanto limita el tiempo, las oportunidades y las energías que podrían dedicar a otras actividades que generan ingresos, actividades políticas, de recreación, etc. Por tanto, se trata de un aporte económico de las mujeres que, a pesar de su invisibilización, supone un ahorro para los Estados al tiempo que se consolida como un limitante para el pleno desarrollo de las mujeres y la igualdad de género. En este sentido, María Ángeles Durán (2006) afirma que no considerar como trabajo con valor las actividades no remuneradas que permiten la reproducción social, es un trato discriminatorio que produce y reproduce la desigualdad y exclusión que experimentan las personas que lo realizan, principalmente mujeres, convirtiéndose de este modo en una discriminación de género. En este sentido, el Informe de Desarrollo Humano 1995 del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) indica que si se reconociesen las aportaciones no remuneradas de hombres y mujeres en las tareas del hogar se suscitarían vastas repercusiones en lo relativo a las políticas sociales y económicas y a las normas e instituciones sociales.

Como parte de la política macroeconómica, el análisis feminista ha alcanzado a la política fiscal, es decir, a la parte de la política económica que, mediante la elección de determinadas fuentes de ingresos, busca financiar el ejercicio de las funciones y actividades del Estado. Dicha política incorpora medidas relativas al régimen tributario, el gasto público, el endeudamiento interno y externo del Estado y las operaciones financieras de las entidades y los organismos autónomos o estatales. Su principal manifestación fiscal es el presupuesto público en el que se materializan las medidas que toma un gobierno en relación a los gastos e ingresos públicos. El análisis feminista de la política fiscal se ha centrado especialmente en el presupuesto público, en su vertiente de gasto público, pero también, aunque de manera más incipiente, en la política tributaria. Son los denominados Presupuestos con perspectiva de género (PPG), presupuesto de género o presupuestos sensibles al género.

Klatzer y Schlager (2014) señalan la importancia de que los PPG se vinculen nuevamente con sus orígenes, la política macroeconómica. Frente a una dinámica generalizada en que las experiencias de PPG se centran e incluso reducen el foco de análisis al departamento o área en la que se trabaja, estas autoras señalan la necesidad de tener en cuenta que tanto el contexto actual como la influencia de la política macroeconómica europea en las políticas de los Estados miembros, han producido importantes transformaciones en el régimen de gobernanza económica europea. Entre ellas cabe destacar que en nombre del incremento de la competitividad, se ha producido una desregulación y liberalización de los mercados,

especialmente del mercado laboral y una reducción del sector público, especialmente de los servicios sociales.

Tenemos, por tanto, un escenario actual en el que las políticas económicas guardan importantes similitudes con las políticas de ajuste estructural de los años '80, cuyos impactos de género son conocidos. De ahí la importancia que las iniciativas de PPG contemplen el marco macroeconómico en el cual se desarrollan, así como la influencia de la política económica europea en los presupuestos y políticas económicas estatales y locales. Para ello es importante recuperar una de las primeras herramientas de trabajo de los PPG propuesta por Elson (2000) conocida como "*Gender-Aware Medium Term Policy Framework*" (Marco de Políticas de Medio Plazo con perspectiva de género) que "*incluye el análisis del nivel de déficit público y del marco de política económica a medio plazo, sus perspectivas futuras y sostenibilidad*" (Jubeto, 2006:251).

1.2. INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA IGUALDAD DE GÉNERO. EL ESPACIO DE LOS PPG.

El desarrollo de las políticas de igualdad, acontecido en paralelo a la incursión feminista en el análisis macroeconómico, resulta crucial para el impulso de los PPG. A nivel de la UE, la igualdad de género ha estado presente y se ha fomentado desde sus principales instituciones, destacando el papel desarrollado por la Comisión y el Parlamento, el Consejo y el Tribunal Europeo (Astelarra, 2004, Lombardo y León 2014). Este contexto supraestatal junto a factores como el movimiento feminista y la propia evolución del modelo político entre otros, han favorecido que la cuestión de la igualdad de género haya "*tenido un desarrollo espectacular en España desde principios de la democracia*" (Lombardo y León, 2014:14). Así se ha instalado en la agenda política y social del Estado español de manera generalizada y para los diferentes niveles político administrativos: se han extendido las políticas de igualdad, se ha conformado un marco legal de referencia al respecto y se han desarrollado e institucionalizado los organismos y/o estructuras administrativos y políticos específicos (Alfama, 2012; Lombardo y León, 2014). En los años comprendidos entre 2004 y 2008 se consolidó el marco legal estatal principal en materia de igualdad: Ley Orgánica 1/2004 de medidas de protección integral contra la violencia de género (pionera en Europa por reconocer la violencia como problema estructural) y la Ley Orgánica 3/2007 de 22 de marzo, para la Promoción efectiva de la igualdad entre mujeres y hombres. Sin embargo, a partir del año 2008 y en el marco de un proyecto político neoliberal, los gobiernos de Europa y España hacen frente a la crisis económica con la implementación de las políticas denominadas de austeridad, que regulan la

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

política económica a partir de la reducción de salarios y del gasto público (Addabbo, Rodríguez, y Gálvez 2013). Esta respuesta frente a la coyuntura de crisis ha puesto *“freno a lo que hasta el momento era una clara trayectoria ascendente”* de las políticas de igualdad (Lombardo y León, 2015:14). En este sentido Paleo y Alonso (2015) señalan que el contexto de crisis económica y bajo los argumentos de la austeridad, han sido aprovechados por los partidos políticos de corte conservador para reorientar la agenda de las políticas de igualdad situando en una posición central la maternidad y los cuidados. Esta realidad evidencia cuál es la prioridad tanto para gobiernos socialdemócratas como conservadores cuando entran en conflicto las políticas de igualdad y los intereses económicos. Así, los derechos de las mujeres retroceden con el dismantelamiento de las políticas de igualdad y se evidencia la limitada integración de la transversalización de género en las estructuras y políticas, lo que permite pensar en un futuro incierto para dichas políticas (Lombardo y León, 2015).

Dicho esto, es necesario preguntarse cómo logra introducirse la temática de igualdad en las agendas políticas de unos gobiernos sustentados por Estados cuya configuración parte de un contrato patriarcal en el que las mujeres no adquieren el estatus de sujetos (Pateman, 1995). Dicho de otro modo, teniendo unos Estados y sus respectivos gobiernos instaurados y funcionando a partir de la asunción de lo masculino, con sus necesidades e intereses como referente universal, reproduciendo mediante sus normas, creencias y prácticas, tanto la división de roles de género como la jerarquización social de las personas; ¿cómo logra hacerse un espacio e instaurarse en el seno de sus agendas la temática de la igualdad de género que justamente pretende terminar con este modelo androcéntrico y patriarcal?

Con este punto de partida, es necesario abordar, en primer lugar, cómo se abre paso la agenda de género en un contexto institucional *“adverso”*; apertura que propiciará además el espacio para el desarrollo de los PPG. Al respecto, estudios feministas sostienen que hay pocas certezas sobre el momento y motivos que permiten que las políticas de género se instalen en las agendas públicas (Annesley y Gains, 2012). Sin embargo, existe consenso alrededor de la idea de que el cambio es un fenómeno complejo en el cual están implicados diferentes factores (Mackay, Kenny y Chappell 2010). O’Hagan (2014) sistematiza los siguientes como factores que favorecen cambios feministas en las agendas políticas:

“estructuras de oportunidad política y el cambio político, organizaciones feministas activas y comprometidas, representación de las mujeres en las instituciones políticas, apertura de las estructuras de gobierno, arquitectura efectiva para la igualdad de

género / organismos para la igualdad, influencias externas, aprendizaje de políticas y difusión a través de redes transnacionales, articulación de actores comprometidos, acceso a los actores estratégicos en lugares clave de política, condiciones económicas favorables, dimensiones de tiempo y temporales, encuadre crítico de los argumentos y demandas de cambio de políticas feministas” (p. 4)

Entre estos factores, la literatura feminista destaca el rol del movimiento feminista, las influencias externas supranacionales y finalmente, los factores contextuales y temporales. En relación a estos últimos se señala que el contexto económico y político son elementos que influyen en la incorporación o no de cualquier temática en la agenda pública. Es más, en un contexto de cambio político generalizado, existen más posibilidades de que se incorpore la temática de igualdad de género, al tiempo que la permeabilidad de las estructuras de gobierno y los actores estratégicos también la favorecen. En el caso del Estado español, la etapa denominada de transición política y la correspondiente modificación de las estructuras político administrativas con la instauración del Estado de las autonomías, favorecieron la inclusión relativamente repentina de la temática de igualdad en la agenda política (O’Hagan, 2013).

Un segundo factor que favorece el cambio e incorporación de la igualdad de género en la agenda política es la influencia de instituciones supranacionales. La literatura pone de relieve la importancia de instituciones como la ONU y la UE para la definición y conceptualización de la temática de igualdad como un problema de política global, lo que repercute tanto nivel estatal como local⁶. En este sentido, como destaca Bustelo (2004), el posicionamiento adoptado por la ONU a partir de 1975 en relación a la igualdad de género favoreció la incorporación de las políticas de igualdad en las agendas políticas estatales. Dicho año fue declarado por este organismo como “año internacional de la mujer”, al tiempo que contó con la celebración de la I Conferencia Mundial de la Mujer en México e inauguró el decenio de las Naciones Unidas para las Mujeres (1976-1985). Diez años más tarde se celebraría en Beijing la IV Conferencia Mundial de la Mujer (1995), de gran importancia entre otros, por los acuerdos y consensos logrados sobre la asunción de la estrategia dual que articula las políticas de acción positiva con la transversalización de la perspectiva de género (*gender mainstreaming, GMST*) en todas las políticas públicas para el fomento de la igualdad. Es importante resaltar en este punto que, frente al triunfalista discurso hegemónico sobre los logros que supuso Beijing y el

⁶ Para mayor detalle sobre instrumentos legales adoptados por estos organismos supranacionales que influyen en la incorporación y definición de políticas de igualdad a nivel estatal, y más concretamente en el Estado español, ver capítulo siguiente de este trabajo.

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

ciclo de Conferencias en que ésta se inscribe, voces críticas señalan que aquel encuentro de Beijing impidió *“el debate y la construcción de forma amplia de una visión crítica con relación a los retrocesos que ocurrieron en la vida de las mujeres en el contexto del neoliberalismo”* (Faria, 2006:15). En esta línea, autoras como Silvia Federici señalan que estas Conferencias Internacionales fueron utilizadas por la ONU para redefinir la agenda feminista con el objetivo de utilizar al feminismo para la promoción del neoliberalismo y contrarrestar el potencial subversivo de estos movimientos. Así, frente al imaginario que la ONU es un organismo clave para el desarrollo de la igualdad, señala la necesidad que las organizaciones feministas reconozcan que

“las iniciativas de las Naciones Unidas en favor de las mujeres han coincidido con los ataques más devastadores contra ellas en todo el planeta, y la responsabilidad de los mismos recae sobre las agencias miembro de Naciones Unidas: Banco Mundial, el FMI, la OIT y por encima de todo, el Consejo de Seguridad de la ONU” (Federici, 2013, 150).

Además del rol de la ONU, las políticas de la UE son otro de los elementos supranacionales señalados como favorecedores de la incorporación de la igualdad de género en la agenda política. El impulso de la europeización ha sido acreditado por diferentes autoras como el motor de cambio político en el Estado español en relación a la temática de género (Wallace, 2000; Lombardo, 2003; Valiente, 2008), a pesar de haberse producido factores limitantes como actitudes y posicionamientos reticentes, especialmente en los periodos de gobierno más conservador. Con todo, y existiendo ciertos límites en la trasposición española de las directrices de género europeas, se puede establecer una relación entre *“los cambios en el contenido de la normativa española de género que se deben a la necesidad de cumplir con el *acquis communautaire* en materia de igualdad”* (Lombardo, 2003a:72). Así, el desarrollo de la legislación europea de género impulsó la legislación del Estado español, favoreció la creación de organismos para el fomento de la igualdad y legitimó las demandas de las mujeres del estado español (Bustelo y Ortabas, 2007).

Finalmente, cabe destacar la importancia que la literatura feminista concede a las reivindicaciones del movimiento feminista, especialmente de la segunda ola, como factor que favorece la incorporación de la temática de igualdad en la agenda política (Bustelo 2004, Mackay, Kenny y Chappell, 2010). Como señala Granados (1999):

“tanto las definiciones del problema de la desigualdad, como su entrada en agenda y la toma de decisiones al respecto no han tenido historias nacionales. Ha sido el movimiento feminista el que ha presionado por que la desigualdad entre los géneros fuera tomada en cuenta por los poderes públicos, y el que ha conseguido que, primero en países aislados, Estados Unidos casi siempre, y después generalizado a través de la actuación de determinadas organizaciones internacionales, el problema de la desigualdad entre los géneros fuera incluido en los procesos de toma de decisiones” (p.159).

No obstante, es necesario señalar que no ha existido ni existe un consenso dentro del propio movimiento feminista sobre la relación que debe existir entre feminismo y Estado. Estas discrepancias giran en torno al rol que el Estado debía (y debe) jugar en el fomento de la igualdad. Así, las feministas radicales rechazan una alianza con el Estado ya que lo consideran como una herramienta del patriarcado, motivo por el cual resulta contradictorio tratar de fomentar la igualdad desde este espacio. Sin embargo, desde otras posturas feministas se considera que el Estado es un aliado para la mejora de la situación de las mujeres; entre otras, León (1994) apunta que es importante que desde el feminismo se contemple al Estado como vehículo para la transformación y materialización de los derechos que las mujeres reivindican desde el espacio de la sociedad civil, por lo que es importante trabajar con él o desde dentro del mismo. Por su parte, Lovenduski (1997) señala que *“El problema es que es imposible evitar al Estado porque está muy presente en la mayoría de las áreas importantes de la vida moderna. En este sentido, sostenemos que las mujeres necesitan del Estado y que es importante para el movimiento feminista entender esto”* (p. 202).

Como resultado de la convergencia de los factores de cambio descritos, a partir de los años sesenta y setenta del siglo XX en las democracias occidentales y una década más tarde en el Estado español, empieza a integrarse y evolucionar el denominado por Lovenduski (1997) como *“feminismo institucional”* que también recibe otras denominaciones como *“feminismo de estado”* y/o *“feminismo oficial”*, aunque se reconoce la primera propuesta como la más adecuada en tanto incluye los diferentes niveles político administrativos e institucionales en los que actúan los organismos de igualdad. Para la referida autora, *“el feminismo institucional consiste en las estructuras, procesos y prácticas que resultan de la institucionalización del feminismo en el gobierno”* (Lovenduski, 1997:207), siendo su principal función la de *“impulsar la formulación y puesta en práctica de medidas para alcanzar un mayor grado de igualdad entre las mujeres y los hombres”* (Valiente, 1994:1).

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

Desde su aparición, el feminismo institucional ha experimentado un importante crecimiento a nivel internacional, implantándose en las diferentes realidades de acuerdo a las posibilidades existentes y dibujándose un mapa muy diverso de instituciones que trabajan por la igualdad, tanto en su forma como en su estructura y dotación presupuestaria. Esta tendencia se ha reproducido en el Estado español, donde el feminismo institucional se implementa inicialmente a nivel estatal, siendo pionera la creación en 1983 del Instituto de la Mujer⁷. En su instauración juegan un rol decisivo tanto el contexto y la influencia internacional como la incidencia ejercida desde parte del movimiento feminista y los cambios generales producidos en el Estado, especialmente el ascenso al poder del Partido Socialista Obrero Español -PSOE y las presiones internas de una parte de sus militantes (Valiente 1994). A partir de 1988 y en un intervalo inferior a los diez años, el feminismo institucional se despliega a nivel autonómico y local en el mencionado proceso de descentralización⁸.

La Red de Investigación sobre Políticas de Género y Estado⁹ concluye en sus análisis que el trabajo realizado desde el feminismo institucional es, en términos generales, positivo (Lovenduski, 2008). Sin embargo, diferentes investigadoras y a diferentes niveles político administrativos han empezado a cuestionar que esto sea así (Lovenduski, 2008 y Valiente 2007). Entre las críticas formuladas para el caso del Estado español se apunta que

“la mayor parte de iniciativas, tienden a tener poco presupuesto y una baja capacidad de incidencia, así como una excesiva dependencia de la voluntad y compromiso individual y personal y de la capacidad de influencia de las responsables políticas o técnicas (generalmente mujeres) del área de igualdad” (Alfama, 2012:4).

Se señala que el feminismo institucional acostumbra a depender o constituirse como un ámbito periférico en los organigramas político- administrativos, lo que le otorga poco poder dentro de las respectivas corporaciones y una capacidad muy limitada para liderar iniciativas en las que deban participar otras áreas de la entidad. Por otra parte, también se destaca que

⁷ El mismo año que el Estado ratificaba la CEDAW, por sus siglas en inglés, Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Nueva York, 1979)

⁸ Ver más información sobre el desarrollo histórico de las políticas de igualdad en el Estado español en el siguiente apartado de este trabajo.

⁹ En inglés Research Network of Gender Politics and the State, RNGS. Se trata de uno de los grupos de investigación centrado en la evaluación de las políticas públicas de género en países occidentales, más importante que ha habido. El proyecto iniciado en 1995, terminó el año 2012 pero la web sigue disponible para consultar publicaciones y trabajos realizados: <http://libarts.wsu.edu/polisci/rngs/>

el feminismo institucional despolitiza la agenda feminista en tanto en cuanto delega la defensa de los derechos de las mujeres a unas instituciones conformadas por personas, en la mayoría de los casos mujeres, con perfiles más técnicos y burocráticos, alejadas del movimiento feminista. Wendy Brown (1995), entre otras, señala que el feminismo institucional resignifica y promueve *“el poder masculino como forma de dominio... produciendo sujetos estatales burocratizados, dependientes, disciplinados y con señas de género”* (p.195). En esta línea crítica, hay autoras como Gómez (2016a y 2016b) que señalan que la aparición en el Estado español de los organismos con competencias en materia de igualdad se produjo en un contexto en el que se habían iniciado las reformas institucionales de carácter neoliberal y en el que las instituciones asumían el rol de impulsoras del libre mercado. En este marco, el surgimiento de los organismos para la igualdad se vería truncado al supeditarse su existencia a la funcionalidad a dicho sistema.

Frente a las posturas defensoras y detractoras del feminismo institucional, es importante señalar que este no representa un cuerpo homogéneo cuyos principios, orientación y actuaciones se reproducen en cualquiera de los espacios en que se instaura. Factores diversos inciden en ello, cobrando especial importancia la orientación político ideológica del gobierno que alberga a dicho organismo. Si bien es cierto que la presencia de la temática de igualdad puede encontrarse en la mayoría de las agendas políticas, los planteamientos y propuestas que se incluyan en las mismas varían, entre otros, en función de la orientación política. Así, los planteamientos y propuestas pueden inclinarse bien hacia el lado de lo políticamente correcto o bien hacia el lado de la convicción y la apuesta real por una sociedad más justa, encontrándose entre ambos extremos toda una gradación de posibilidades. Por ello, a la hora de analizar el feminismo institucional, resultará crucial detenerse y fijarse en el color político de que se tiñe el correspondiente gobierno, lo que la literatura feminista no siempre hace. En el presente trabajo este punto se considera esencial, motivo por el cual se incluye como variable de análisis de las experiencias de PPG.

A partir de la controversia generada alrededor del feminismo institucional, diversas autoras feministas señalan la necesidad de que el movimiento feminista ejerza de vigía del primero. En este sentido se apunta que es necesario que, al tiempo que el movimiento feminista se desenvuelve al mismo nivel que el resto de movimientos sociales defendiendo los derechos de las mujeres; controle a las instituciones de género, es decir, se ocupe de reposicionar la agenda feminista y se instale como núcleo de dialogo crítico con los Estados (Álvarez, 1998). Como señala Hernes (1988), lograr los cambios necesarios para lograr una sociedad más justa

pasa por la existencia de una alianza entre las organizaciones feministas, las mujeres que forman parte de la clase política y el feminismo institucional. Ahora bien, para que esta triada pueda funcionar como tal para el fomento de una sociedad más justa, también es necesario que el movimiento feminista esté consolidado y sea fuerte, lo que según la literatura existente, no se ha producido en el caso del Estado español. Así, diferentes autoras señalan que el movimiento feminista del Estado español ha sido históricamente débil y ha estado muy fragmentado con diferentes niveles de activismo en cada territorio (Valiente, 2005; Bustelo y Ortals, 2007). Según Fernández y Aierdi (1997), los colectivos del movimiento feminista en el Estado español, por una parte, han visto disminuir su militancia y han perdido capacidad de movilización; por otra parte, la coordinación entre los diferentes colectivos suele darse para cuestiones puntuales y entre un número reducido de organizaciones. Como fuere, en el Estado español actualmente y como señala San José (2014b), *“no hay diálogo ni dialéctica entre lo gubernamental y lo no-gubernamental, en la política en general y las políticas de igualdad de género en particular”* (p. 186).

Como vemos, existen posiciones encontradas y un cuestionamiento explícito dentro del movimiento feminista sobre el trabajo del feminismo institucional en el fomento de la igualdad de mujeres y hombres. Puede trazarse, por tanto, un paralelismo entre este cuestionamiento y el que plantea esta investigación sobre los PPG: ¿favorecen una igualdad real? Independientemente de su efectividad, es un hecho que su aparición facilita el desarrollo de las políticas de igualdad de género.

La principal herramienta del feminismo institucional son las políticas de igualdad, que son *“el conjunto de intenciones y decisiones, objetivos y medidas adoptadas por los poderes públicos en torno a la promoción de la situación de la mujer y de la igualdad de género entre mujeres y hombres”* (Bustelo, 2004:1). Tales políticas no han presentado siempre la misma forma ni contenido, sino que se han transformado hasta llegar a la propuesta actual que es, justamente, la que abre la posibilidad de incorporar los PPG a la agenda política. En una primera etapa, dichas políticas se centran en la igualdad de oportunidades, que pretende la igualdad tomando como referencia la posición de los hombres en la sociedad. Por ello, las políticas se fijan, por una parte, en la revisión de la legislación existente y la eliminación de las desigualdades que persisten en la misma. Por otra parte, proponen intervenir en el ámbito público con la finalidad de compensar la ausencia de mujeres en los espacios masculinizados. La evolución de estas primeras políticas de igualdad constata que fomentar las mismas oportunidades para mujeres y hombres no es suficiente para lograr la igualdad, en tanto en cuanto persisten

desigualdades en el punto de partida (sobrerrepresentación de las mujeres en el trabajo reproductivo y de cuidados) que imposibilitan la equiparación en la participación en el ámbito público. Como respuesta a esta realidad, las políticas de igualdad incorporan las políticas de acción positiva que pretenden corregir la desigualdad inicial: en igualdad de condiciones, se prima una mujer frente a un hombre.

A partir de los años '90 cambia la conceptualización y los parámetros de las políticas de igualdad, asumiéndose la necesidad de incidir sobre el ámbito de los cuidados. Este cambio se produce de la mano de la instalación de la nueva estrategia para el fomento de la igualdad surgida en Beijing: el *gender mainstreaming* (GMST), traducido muchas veces y a pesar de no estar exento de discrepancias por considerarla una traducción reduccionista, como “transversalidad” y que revela la “necesidad de volver la mirada hacia la corriente principal de las políticas públicas para cuestionárselas” (Pazos, 2009:11). En la Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial de la Mujer se reitera en diferentes párrafos la necesidad de que los gobiernos incorporen la transversalidad de género en todos los niveles y fases de las políticas, programas y proyectos (pp. 28, 40, 54, 62, 73, 87, 92, 100, 108, 114, 122); lo que paralelamente supone una reorganización y mejora de los procesos políticos (Consejo de Europa, 1999).

Esta nueva estrategia fija como punto de partida la comprensión de que el sistema de género condiciona todas las relaciones entre mujeres y hombres, así como su participación social. Por ello, se entiende que es necesaria una transformación de la propia organización social que sostiene las desigualdades de género (Astelarra, 2004), proponiendo para ello el GMST. Esta propuesta requiere, en términos generales y como enfatiza Alfama (2012),

“superar la concepción de las mujeres como un colectivo con un problema –que se enfrenta sobretudo en el marco de las políticas de bienestar social-, y tomar como objetos de intervención la desigualdad estructural y el sesgo de género existente en las políticas públicas. En este sentido, es necesario seguir avanzando para dejar atrás el vínculo exclusivo de las políticas de género con las áreas de bienestar social con tal que se fomenten también las actuaciones a otros sectores” (p.10).

Lombardo (2006) recopila las recomendaciones de los expertos del Consejo de Europa para una correcta aplicación del *gender mainstreaming*. En primer lugar, la asunción ampliada del concepto de igualdad, entendiendo como tal la igualdad de hecho, cuyo fomento requiere de

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

la adopción de diversas estrategias que van desde la acción positiva al *gender mainstreaming*. En segundo lugar, la implementación del *GMST* requiere que el feminismo institucional se aleje de sus primeras formas encarnadas en las áreas de la mujer dedicadas a atender las necesidades específicas de las mujeres, y adopte la forma de las unidades de igualdad. Unas unidades que deben ser responsables de impulsar, coordinar y materializar la consolidación de la igualdad de género como parte de la agenda política principal, abandonándose de este modo su posicionamiento como “*asunto secundario para el que hay que crear medidas y recursos ad hoc*” (Lombardo, 2006:89). Finalmente, el *gender mainstreaming* requiere un cambio en la cultura institucional dirigido, por una parte, hacia el logro de una cooperación horizontal en asuntos de género entre todos los ámbitos, departamentos y niveles. Por otra, dicho cambio debe orientarse también hacia la institucionalización de herramientas y técnicas adecuadas para incorporar la perspectiva de género en todas las políticas (estadísticas desagregadas, evaluación de impacto de género, etc.), así como la incorporación tanto de actores o figuras expertas en género como a las propias organizaciones feministas. Sin embargo, estas condiciones no siempre se cumplen, reduciéndose de este modo la capacidad de transformación del *GMST*, lo que da lugar a la aparición de importantes críticas al mismo. Entre estas cabe destacar las que hacen referencia a su falta de potencial transformador (Daly, 2005, Squires, 2007), las que señalan su extremado carácter técnico y burocrático (Squires, 2007), así como la ausencia de las propias mujeres y de las organizaciones feministas en el proceso de cambio (Squires, 2007; Verloo, 2005).

Es un hecho que, pese al importante avance ocurrido en la incorporación de la igualdad de género en la agenda política y la legislación, la incorporación de la perspectiva de género en el conjunto de las actuaciones de un determinado gobierno y administración, incluso de la propia UE, presenta grandes dificultades y resistencias. De manera generalizada, en la implementación del *GMST* no se ha trabajado en el núcleo de las políticas, sino que se ha mantenido como algo marginal y secundario (Jubeto, 2014), como algo que había que aplicar además de la política nuclear; no como parte de la misma. Esto se explica por la persistencia de diversidad de intereses reales e incluso de diferentes interpretaciones del concepto de “igualdad de género”, máxime cuando entran en juego diferentes niveles de intervención como son el supraestatal, el estatal y el subestatal, lo que supone que “*cada actor pondrá en práctica las medidas de igualdad según su propia interpretación del concepto, sin haber aclarado previamente cuál es su manera de entender la igualdad*” (Bustelo y Lombardo, 2005:17), cuáles son sus intereses o intenciones reales. Evidentemente, la persistencia de

marcos interpretativos diferentes, conlleva la presencia de estrategias políticas y modalidades de implementación del *GMST* diversas.

Las discrepancias entre la propuesta inicial del *GMST*, de naturaleza transformadora y su forma de aplicación mayoritaria, permite diferenciar entre dos tipos de *mainstreaming*: el integrador y el transformador (Diputación Foral de Gipuzkoa, 2013b). El primero aborda la necesidad de que las mujeres estén presentes en los diferentes ámbitos, pero sin plantearse ni la estructura institucional gubernamental ni el modelo socioeconómico en el cual se producen y reproducen las desigualdades de género, como señala Pazos (2009), las medidas impulsadas en este contexto han tenido como objetivo la aplicación de pequeñas correcciones que hicieran más llevadera la desigualdad. Por su parte, el modelo transformador parte de la premisa que es necesario un cambio en el modelo socioeconómico para poder acabar con las desigualdades de género, lo que supone

“replantear el papel de las organizaciones públicas, en este caso, en el desmantelamiento de las desigualdades de género, en tanto en cuanto se considera que éstas están contribuyendo a fortalecer un modelo de organizar lo común que las perpetua” (Diputación Foral de Gipuzkoa, 2013b:29).

Es un hecho que el *GMST*, en cualquiera de las referidas versiones, se generaliza a finales de los '90 y tanto la propia Unión Europea como el Estado español lo adoptan como estrategia para el fomento de la igualdad.

La diferenciación de tipos de *GMST* guarda cierta similitud con la propuesta de diferenciar dos enfoques dentro de la economía feminista: el integrador y el rupturista. La fijación de dichos dos modelos puede trasladarse a las experiencias de PPG.

Hasta este punto se han presentado los orígenes de los PPG y el surgimiento y naturaleza del *GMST*. Ahora bien, llegados a este punto, podemos preguntarnos cómo y por qué se produce la intersección entre los PPG y el *GMST* en la agenda pública.

1.3. SINERGIAS ENTRE GMST Y PPG PARA EL CAMBIO.

La primera vinculación entre PPG y GMST se produce en la Plataforma de Acción de Beijing (IV Conferencia Internacional de la Mujer, Beijing, 1995), donde los primeros se presentan como parte del segundo. A partir de este momento, los PPG se integran rápidamente en las políticas de género, promoviéndose como una importante herramienta para fomentar la igualdad (UN Report on Beijing +5, Outcome Document, citado en Elson, 2006). De hecho, GMST y PPG se complementan en el proceso de avance hacia la igualdad de género (Sharp, 2002), como destaca Lombardo (2006):

“GMST y PSG son parte de un mismo proceso; por un lado, de denuncia de la falsa neutralidad de género de las políticas públicas y, por el otro, de propuesta de transformación de la óptica con la que se enmarcan, aplican y evalúan las políticas con el objetivo de eliminar las discriminaciones existentes entre mujeres y hombres y de conseguir una sociedad de igualdad de género en cuanto a la valoración y el tratamiento de sus miembros” (p. 87)

Los PPG permiten incidir desde la perspectiva de género en el “núcleo duro” de las políticas públicas, evitando de este modo que el ejercicio del GMST se reduzca a áreas más o menos periféricas pero siempre sectoriales (Degraef, 2002). Como señala Lombardo, *“entre las aplicaciones del mainstreaming con mayores consecuencias materiales para las vidas de las mujeres están las iniciativas de presupuestos sensibles al género”* (2006:95).

Para poder calibrar en su justa medida esta apuesta por los PPG resulta necesario esclarecer por qué se propone abordar el fomento de la igualdad desde la intervención en los presupuestos públicos cuando, históricamente, entre las áreas de igualdad y finanzas no ha existido una relación caracterizada por la coordinación. En este marco cabe preguntarse cuáles son los motivos que llevan a elegir los presupuestos para avanzar en el objetivo de transversalizar la perspectiva de género en las políticas e instituciones públicas.

Con la finalidad de dilucidar este interrogante, es necesario realizar una primera aproximación a la herramienta del presupuesto público, que puede definirse como un documento financiero que incorpora el conjunto de gastos que se pretenden realizar y el detalle de los ingresos que se esperan obtener durante una anualidad. A pesar de tener un alcance a corto plazo, el presupuesto suele responder a las directrices marcadas por instrumentos de planificación de

medio plazo. Es, además, uno de los instrumentos más poderosos del programa político de cualquier gobierno, ya que tiene una gran influencia sobre el éxito o el fracaso en la ejecución del resto de las políticas: cualquier política que carezca de asignación presupuestaria suficiente, difícilmente se podrá ejecutar y podrá lograr los objetivos fijados. Por ello, los presupuestos se convierten en la principal manifestación de la orientación política de un gobierno: gasta más en lo que considera más importante. De este modo, el presupuesto permite visibilizar cuales son realmente los objetivos económicos y de desarrollo, las prioridades reales y no discursivas del propio gobierno (Budlender, Sharp y Allen, 1998):

“El presupuesto refleja los valores de un país, a quién se valora, qué trabajo se valora y a quién se recompensa por ello, y quién, qué y de quién es el trabajo que no se valora ni recompensa” Pregs Govender, Parlamentaria de la República Sudafricana. Prefacio al Primer Presupuesto de Mujeres, 1996¹⁰.

Pero además, centrarse en el presupuesto resulta estratégico en tanto se trata de un elemento transversal a todas las áreas del gobierno, ya que engloba todo el proceso de elaboración de las políticas públicas en todas sus fases y niveles. Por esta misma razón, los cambios o propuestas que se incorporan al mismo, tiene implicaciones directas en el conjunto de las políticas y programas. De ello se concluye que tanto el análisis como las propuestas de cambio de dicho presupuesto resultan de gran interés para el fomento de la igualdad de género.

Discernidas las dudas sobre la idoneidad de trabajar con los presupuestos es importante visibilizar que detrás de su aparente neutralidad al género, la gestión hegemónica del ciclo presupuestario produce y reproduce las desigualdades de género. Los ministerios de finanzas o análogos, en tanto que instituciones, si bien no son intrínsecamente “generizadas” (Elson, 1995), son portadoras de género. De ahí que tanto las normas como las políticas económicas que generan (entre ellas el presupuesto), generan expectativas diferentes para mujeres y hombres. Los sistemas de finanzas públicas han sido históricamente espacios masculinizados y los presupuestos han incluido e incluyen las prioridades de la agenda política dominante “*que normalmente asume como referencia principal el modelo masculino*” (Lombardo, 2006:89). Así los presupuestos se presentan como un conjunto de cifras, ingresos, gastos, etc. sin mención alguna a las mujeres o los hombres. Sin embargo, en sus diferentes etapas, especialmente en la formulación, el presupuesto ignora la persistencia de cotidianidades diferentes y desiguales

¹⁰ Citada en “Budgeting for equality: the Australian experience”, Rhonda Sharp y Ray Broomhill. *Feminist economics* 8 (1), 2002, 25-47.

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

para mujeres y hombres, lo que lo hace ciego al género. De este modo, las instituciones ciegas al género generan, en consecuencia, procesos presupuestarios y resultados también ciegos al género, reproduciendo de este modo las desigualdades existentes o creando otras nuevas.

Frente a esta realidad y como puede observarse en el cuadro 1.2, la propuesta de los PPG parte del reconocimiento de la existencia de cotidianidades diferentes y desiguales que, entre otras, suponen que mujeres y hombres realizan contribuciones diferentes, remuneradas y no remuneradas, a la producción de bienes y servicios de una determinada sociedad. Es más, reconocen (o deberían hacerlo) la complejidad del tejido social, asumiendo que “las mujeres” (y “los hombres”), no conforman un grupo homogéneo y por tanto no se constituyen en un colectivo que comparte la totalidad de sus necesidades e intereses. Además de la identidad que otorga el sexo biológico a las personas (ser “hembras” o “varones”), existen muchos otros rasgos que complementan dicha identidad como son la edad, la etnia, la clase, la opción sexual, el medio en el que se vive, etc. La combinación de las diferentes variables supone la existencia de perfiles (y necesidades) muy diferentes, por lo que la propia desigualdad de género se ve influenciada o cruzada por otras desigualdades. A pesar que en el Estado español, no existe un enfoque interseccional en las políticas de igualdad que permita contemplar la superposición de diferentes desigualdades, es necesario que en las iniciativas de PPG, al tiempo que las vuelve más complejas, se contemple dicha perspectiva.

Cuadro 1.2. Diferencias entre los planteamientos del presupuesto hegemónico y PPG.



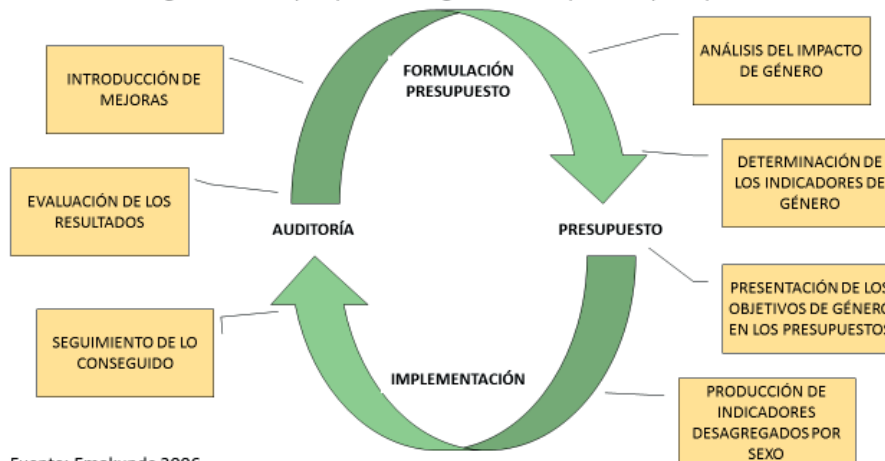
Con este punto de partida y en un primer momento, los PPG proponen realizar un análisis del presupuesto desde la perspectiva de género. Se trata de estudiar las diferentes etapas

presupuestarias (formulación, aprobación, ejecución, evaluación) en sus componentes de gastos e ingresos a través de una mirada de género, así como detectar aquellas ausencias relevantes en términos de género. Resulta tan importante observar el contenido de los presupuestos como los enfoques y programas que no se incluyen en los mismos, una exclusión que puede suponer, sin embargo, un freno al avance de la igualdad de género. Previo a dicho análisis, resulta necesario haber esclarecido las competencias en materia de igualdad que detentan los diferentes niveles político administrativos, de tal modo que determinadas ausencias no se atribuyan a una falta de compromiso cuando en realidad, se trata de competencias no adscritas a un determinado nivel político administrativo. Este análisis de contenidos y ausencias, que en el Estado español en muchas ocasiones ha adoptado la forma de informe de impacto de género, tiene por objeto:

“identificar claramente tanto los objetivos iniciales, cuando los haya, como los resultados finales de las actividades desarrolladas respecto a las condiciones de vida de las mujeres y las niñas en comparación con las de los hombres y los niños, y de los diferentes grupos y colectivos que componen una sociedad” (Jubeto, 2014:127).

En definitiva, permite conocer el impacto del presupuesto en las desigualdades de género existentes, siempre y cuando estos análisis se realicen durante sucesivos ejercicios presupuestarios (en el marco del medio plazo). Finalmente, una vez detectados todos estos aspectos o en paralelo a su detección, es necesario introducir las modificaciones necesarias en la legislación, los procesos, las políticas, los programas y las actividades, para mejorar la cantidad y la calidad de las asignaciones presupuestarias con el objetivo de favorecer la disminución de las desigualdades de género. Las iniciativas de PPG están conformadas, por tanto, por dos fases: una primera analítica y una segunda propositiva, que es la que suele encontrar mayores resistencias debido a las reticencias que suelen mostrar las maquinarias administrativas a la introducción de cambios en sus rutinas. En el siguiente cuadro se sistematizan los diferentes elementos a tener en cuenta para la integración de la perspectiva de género en los presupuestos públicos.

Cuadro 1.3. Integración de la perspectiva de género en el proceso presupuestario



Como ya se ha dicho, en los orígenes de estas iniciativas han jugado un rol importante los movimientos feministas y la defensa de los derechos de las mujeres y por la igualdad. Desde la primera iniciativa de PPG en Australia (1985), este tipo de experiencias se ha extendido por todos los continentes, aunque adoptando denominaciones diferentes y utilizándose en cada caso, adaptaciones de varias propuestas metodológicas. Sin embargo, esta diversidad se dibuja sobre unos fundamentos compartidos: las iniciativas de PPG “*crean puentes entre las políticas y las condiciones de vida de las mujeres y los hombres de una sociedad*” (Jubeto, 2014:129). A partir del análisis de las políticas públicas y teniendo en cuenta la existencia de diferentes ejes de desigualdad en una determinada sociedad, los PPG pretenden fijar los recursos necesarios para hacer frente a dichas desigualdades y fomentar el bienestar de las personas. Se trata de una propuesta compleja, entre otros motivos, por tener que hacer frente a la diversidad de campos en los que actúa la administración y a los diferentes niveles competenciales, pero también es muy interesante en tanto establece lazos entre la actividad de las administraciones públicas y el bienestar de mujeres y hombres de una determinada sociedad (Jubeto, 2014).

La defensa de la importancia de los PPG se ha argumentado en otras ocasiones apelando a razonamientos de tipo economicista. Desde este planteamiento, la necesidad de implantar esta herramienta se justifica en tanto supone una inyección de eficiencia al desarrollo económico de cualquier territorio. Dichos argumentos parten de la premisa que las desigualdades de género implican ineficiencia e ineficacia (sin cuestionar el sistema actual), motivo por el cual es necesario erradicarlas y de ahí, la necesidad y oportunidad de impulsar

los PPG. De este razonamiento se desprende la vinculación entre igualdad y rendimiento económico, equiparación que ha sido criticada por el hecho de mantener premisas de carácter neoliberal y por la creación de un feminismo basado en el mercado (Squires, 2007). Quienes critican esta postura señalan que el objetivo de los PPG no es lograr un mayor rendimiento económico sino trabajar en pro de la construcción de sociedades más justas.

1.4. RETOMANDO LAS PROPUESTAS DE LA ECONOMÍA FEMINISTA COMO BRÚJULA EN EL PROCESO DE CAMBIO. LA CENTRALIDAD DE LA SOSTENIBILIDAD DE LA VIDA.

Al considerar a los PPG como elementos para el cambio, se hace necesario incidir, en primer lugar, en el por qué es necesario fomentar una transformación y, en segundo, en la fijación del marco interpretativo en el cual encauzarla. Para dar respuesta a ambas cuestiones es interesante regresar a la cuna de los PPG, la economía feminista. Desde este enfoque se explica la necesidad de impulsar un cambio apelando a la persistencia de desigualdades de género, pero también señalando la crisis que atraviesa *“el proyecto modernizador”*; ese proyecto que *“tiene en el capitalismo su estructura económica prioritaria; la democracia liberal representativa como fundamento de la organización política; el heteropatriarcado como sistema de regulación sexo-género-deseo que permea todas las dimensiones de la vida de las personas”* (Diputación Foral de Gipuzkoa, 2013b:12). Dicha crisis, de carácter estructural y multidimensional incluye, entre otros, el cuestionamiento de las estructuras políticas, el cuestionamiento del sistema ético y de valores y la quiebra de los procesos vitales y del entorno que los sustenta, reflejándose esta última en una crisis de cuidados, de reproducción social y ecológica. (Diputación Foral de Gipuzkoa, 2013b). Frente a dicha crítica situación, desde la economía feminista se sustenta que la apelación al cambio es la opción menos arriesgada.

En cuanto al marco interpretativo y a partir del cual fijar la estrategia para dicha transformación, se apuesta por la propuesta teórica pero también práctica y aún en construcción, de la sostenibilidad de la vida. Aquello que subyace en esta propuesta que ha logrado aglutinar un importante consenso entre la diversidad de posicionamientos, es *“desarrollar formas alternativas para pensar la economía, fuera de las concepciones capitalocéntricas dominantes (que) posicionan las actividades económicas no capitalistas en función de las actividades económicas capitalistas”* (Cameron y Gibson-Graham, 2003:35). El enfoque de la sostenibilidad de la vida no encarna una propuesta cerrada y estática de la economía, al contrario propone fijar como centro de interés los procesos de bienestar o

calidad de vida. En términos epistemológicos, la propuesta de la sostenibilidad de la vida se vincula a los conocimientos situados (Haraway, 1991) en tanto *“el objetivo no es buscar explicaciones absolutas y omnicomprendivas, sino afirmaciones parciales y localizadas en un contexto socio-económico determinado”* (Agenjo, 2013:16). Se propone, por tanto, generar un espacio que incorpore las relaciones sociales que permitan *“la satisfacción de las necesidades de las personas, entendiendo que tales necesidades son multidimensionales y heterogéneas, que se construyen y expresan socialmente y que, por tanto, su definición se ve directamente afectada por las relaciones de poder”* (Agenjo, 2013:20). Cristina Carrasco (2009, 2014) señala que el proceso de satisfacción de necesidades tiene carácter histórico y al mismo tiempo se encuentra en continua reconstrucción y que requiere tanto recursos materiales como de los cuidados y afectos que se generan en los hogares. El concepto de la sostenibilidad de la vida

“permite dar cuenta de la profunda relación entre lo económico y lo social, que sitúa a la economía desde una perspectiva diferente, que considera la estrecha interrelación entre las diversas dimensiones de la dependencia y, en definitiva, que plantea como prioridad las condiciones de vida de las personas, mujeres y hombres” (Carrasco 2009:183; 2014:44)

Al desarrollo de la mencionada propuesta le anteceden, principal y directamente, las alternativas presentadas desde el Buen Vivir de los pueblos indígenas andinos y del enfoque de las capacidades de Amartya Sen, ambos preocupados por recuperar vidas dignas y satisfactorias para las personas; unas vidas que resultan incompatibles con los modos de vida hegemónicos de las sociedades actuales. El Buen Vivir¹¹ es una cosmovisión que se plantea *“como una oportunidad para construir otra sociedad sustentada en la convivencia del ser humano en diversidad y armonía con la naturaleza, a partir del reconocimiento de los diversos valores culturales existentes en cada país y en el mundo”* (Gudynas y Acosta, 2011:103). Es una propuesta en continua construcción y adaptación a la cual las feministas comunitarias latinoamericanas incorporan la necesidad de despatriarcalizar las relaciones entre mujeres y hombres dentro del propio modelo. Por su parte, Amartya K. Sen introdujo en la década de los

¹¹ Es el paradigma o cosmovisión originaria de los pueblos indígenas andinos de Abya Yala. Su denominación varía en función del entorno cultural, así en Ecuador se reconoce como Buen Vivir o, en el idioma indígena kichwa, como *sumak kawsay*, mientras que en Bolivia es el Vivir Bien o *suma tammaña* en ayмара, *sumak kawsay* en quechua y *ñandareko* en guaraní.

ochenta el enfoque de las capacidades que se enmarca en el ámbito del desarrollo humano y parte de la premisa que las personas deben de ser el fin del desarrollo¹².

“Este enfoque evalúa el bienestar humano en función de la calidad de vida, es decir, de las oportunidades que tiene la persona para ser y hacer aquello que considera importante para que su vida tenga el valor deseado, y poder decidir el tipo de vida que desea. Afecta, así, no sólo a los recursos económicos y financieros, sino a la protección de las libertades políticas, la participación social, cultural y social, las normas sociales, tradiciones y hábitos. El enfoque de las capacidades cubre todas las dimensiones del bienestar humano y presta especial atención a los vínculos entre el bienestar material, mental y social, así como a las dimensiones de la vida económica, social, política y cultural” (Villota, Jubeto y Ferrari 2009:44).

Sen subraya la importancia de la libertad para la fijación de los intereses individuales (Zabala, 2010), así como conocer hasta que punto las sociedades reúnen las condiciones necesarias para que la ciudadanía pueda desarrollar sus capacidades¹³. El mencionado autor no contempla la especificidad de la realidad de las mujeres, sin embargo, sí que aborda en profundidad la diversidad humana, lo que hace a esta propuesta vanguardista en tanto es susceptible de incorporar dicha realidad¹⁴ (Carrasco, 2009).

Tanto la sostenibilidad de la vida como las propuestas que la anteceden, señalan por tanto que se trata de que la vida prosiga, pero que lo haga desarrollando condiciones de vida, estándares

¹² Sen, filósofo, economista y Premio Nobel de Economía en 1998 plantea superar la perspectiva hegemónica hasta el momento y meramente utilitarista o economicista del desarrollo (De Villota, 2011) que identifica desarrollo con crecimiento económico medido a partir del Producto Interior Bruto (PIB), instalando como centro del análisis la calidad de vida de las personas.

¹³ A partir de esta propuesta teórica Nussbaum planteó un listado de aquellas capacidades que consideró universales y esenciales para el desarrollo humano. Dicho listado puede conocerse en su obra Las mujeres y el desarrollo humano (2002). Dichas capacidades son las siguientes: vida, salud corporal, integridad corporal, sentidos y pensamiento, emociones, razón práctica afiliación, otras especies, juego y finalmente, control del propio entorno (político y material). El listado de capacidades de Nussbaum ha sido adaptado a los diferentes escenarios en los que se ha trabajado con él, siendo destacable la adaptación realizada por Ingrid Robeyns con la finalidad de contextualizar las desigualdades de género, especialmente en sociedades occidentales. En el Estado español las autoras que de manera más destacable han trabajado sobre el enfoque de las capacidades han sido Paloma de Villota y Cristina Carrasco.

¹⁴ Esta propuesta teórica ha sido adoptado como marco de referencia en diferentes iniciativas de PPG Internacionales y del Estado español. Tindara Addabbo y Antonella Picchio son las autoras pioneras en la aplicación de esta propuesta como marco teórico para las iniciativas de PPG en diferentes iniciativas de la región de Módena (Italia). En el Estado español Paloma de Villota, Ignacio Ferrari y Yolanda Jubeto unieron ambos elementos, PPG y enfoque de las capacidades, en la publicación titulada Estrategia para la integración de la perspectiva de género en los presupuestos públicos (2009) encargada por el Ministerio de Igualdad. La iniciativa de PPG del Consell de Mallorca es la pionera en adoptar este enfoque en el Estado español, y posteriormente se ha adoptado también en la Diputación de Gipuzkoa y el Ayuntamiento de Donostia.

de vida o calidad de vida para las personas en términos de universalidad y singularidad, es decir que todas las personas tengan acceso a una vida digna sin tener que renunciar a la diversidad de realidades y condiciones vitales (Diputación Foral de Gipuzkoa, 2013b). Es importante señalar que,

“mirar desde la sostenibilidad de la vida no es sencillo, entre otros motivos porque nos sitúan en una tensión básica: observar desde fuera de los mercados capitalistas a una sociedad en la que estos mercados son el centro. Comprender el proceso, pero sin dejarse arrastrar” (Pérez, 2014:26).

1.4.1. Los orígenes: de la respuesta a la propuesta

Con estos antecedentes, el planteamiento de la sostenibilidad de la vida surge en un principio como respuesta tanto a la corriente económica hegemónica neoclásica como a las consecuencias de ésta en la cotidianidad de las personas. Progresivamente, dicha propuesta ha ido adquiriendo consistencia hasta conformarse en lo que es actualmente, no tanto una propuesta reactiva como propositiva (Pérez, 2014). Resulta, por tanto, necesario conocer el análisis feminista de la corriente económica neoclásica para comprender la propuesta que aquí nos ocupa.

Las críticas feministas al paradigma neoclásico son abundantes, por ello, en este espacio sólo se abordan aquellas que se consideran más relevantes y trascendentes para la comprensión de la propuesta de la sostenibilidad de la vida: la conceptualización del trabajo, la explicación del comportamiento de las personas y la centralidad de la acumulación de capitales. En relación a la primera, cabe señalar que la economía neoclásica mantiene y refuerza la idea según la cual las motivaciones que rigen las esferas productiva y doméstica son diferentes, enfrentando así racionalidad versus altruismo y dejando fuera del análisis económico la esfera doméstica¹⁵. Con esta premisa inicial, se concibe como trabajo únicamente aquellas actividades regidas por la racionalidad, las mismas que coinciden con las que reportan fuentes de ingresos. En contraste, la economía feminista señala que con este planteamiento se refuerza la división de espacios y la atomización y segmentación de la vida de las personas, al tiempo que, al centrarse en el ámbito de los mercados, invisibiliza la esfera doméstica y a las personas que materializan los cuidados en la misma.

¹⁵ A Excepción de la corriente de la Nueva Economía de la Familia (NEF). Ampliar información en el subapartado “4.3 Dimensiones de la sostenibilidad de la vida” de este trabajo.

Por otra parte, el *homo economicus* es el sujeto del modelo neoclásico utilizado para explicar el comportamiento de los individuos. Bajo las premisas de neutralidad y universalidad, se le presenta como un ser autónomo, egoísta y racional que se desenvuelve en un contexto de escasez como es la esfera de la producción mercantil. Al respecto, el feminismo señala, entre otras cosas, que el *homo economicus* vendría a ser como un champiñón que “*crece totalmente formado y con sus preferencias desarrolladas...No tiene niñez ni se hace viejo, no depende de nadie ni se hace responsable de nadie más que de sí mismo*” (Carrasco, 2006:14). Igualmente, el medio no interfiere en su quehacer cotidiano, su interacción con la sociedad no le influye en ningún sentido y tampoco establece relaciones emocionales con otros individuos del entorno. Desde el feminismo se considera esta imagen del *homo economicus* como ser completamente independiente como un espejismo, en tanto ignora que la vida es vulnerable y está intrínsecamente vinculada al entorno; premisas de las que parte la economía feminista y que explican lo imprescindible de los cuidados y la naturaleza para su viabilidad, para sostenerse o ser sostenible.

En relación a la tercera crítica referida a la centralidad de la acumulación de capitales, la economía feminista fija como eje central a los mercados, de tal manera que “*entre la sostenibilidad de la vida humana y el beneficio económico, nuestras sociedades patriarcales capitalistas han optado por este último*” (Carrasco, 2001:55). Los mercados capitalistas se constituyen así en el epicentro a partir del cual se organiza la actividad socioeconómica de las personas y, en este marco y orden de prioridades, “*el proceso socialmente garantizado es la acumulación de capital*” (Pérez, 2014:24), quedando relegados tanto la vida humana como el entorno natural, a la condición de medios para la obtención de beneficios. Entendidos como medio y no como fin en sí mismos, la vida humana y la naturaleza son susceptibles de explotación bajo la premisa de la obtención de ganancias; su sostenibilidad, depende de los beneficios que son capaces de generar, pudiendo ser “*apartados*” en el momento que no resulten “*rentables*” (Pérez, 2013). De este modo, la vida y el entorno se subordinan a los procesos de acumulación de capital, lo que resulta coherente con el planteamiento de la economía hegemónica de considerar el cuidado de la vida como una “*externalidad*” (Carrasco, 2001). Por su parte, desde los feminismos se señala que, generando sinergias con este planteamiento neoclásico, “*el patriarcado es un sistema que desprecia el mantenimiento cotidiano de la vida y adjudica la responsabilidad de sacarla adelante a las mujeres*” (Pérez, 2009: 3). Se entrecruzan así los intereses del patriarcado y el capitalismo: este último persigue la acumulación de capitales para lo que requiere de la explotación de una mano de obra que debe estar disponible “*por arte de magia*”, al estilo champiñón; por su parte, el patriarcado

asegura que sean las mujeres quienes, desde la invisibilidad y de manera anónima, se encarguen de dicha tarea sin reconocimiento ni valoración económica y social, lo que acarrea serias limitaciones para su desarrollo personal en las diferentes esferas por las que transita cotidianamente.

En este marco en el que se solapa el capitalismo y el patriarcado el sostenimiento de la vida queda privatizado, feminizado e invisibilizado. Se encuentra privatizado en tanto se produce mayoritariamente en el ámbito del hogar; feminizado porque su responsabilidad recae en las mujeres sin que exista una responsabilidad social de los cuidados; e invisibilizado, para salvar la contradicción que se produce al necesitar el sistema capitalista el trabajo de cuidados no remunerado, al tiempo que dicho sistema es incapaz de asumirlo y asegurarlo. Esta contradicción es la que genera el interés de no nombrar, de invisibilizar el cuidado de la vida, y para ello se desplaza al espacio privado de los hogares, donde no se va a remunerar, es decir, se produce a coste monetario cero. En otras palabras, las actividades de cuidado de la vida *“se constituyen en el nexo entre el ámbito doméstico y la producción de mercado. De aquí que sea importante que este nexo permanezca oculto porque facilita el desplazamiento de costes desde la producción capitalista hacia la esfera doméstica”* (Carrasco, 2001:50).

1.4.2. Las dimensiones de la sostenibilidad de la vida

La propuesta de la sostenibilidad de la vida se centra, por tanto, en las personas *“en términos de aprovisionamiento social”* (Agenjo, 2013:20), lo que implica abordar las relaciones sociales en diferentes dimensiones como son la ecológica, económica y social (Carrasco, 2014; Recio, 2010). La economía feminista señala que la sostenibilidad en cualquiera de estas tres dimensiones está condicionada a que la haya en las restantes. Igualmente, recalca que esta triple sostenibilidad es requisito incuestionable para hablar de sostenibilidad de una vida que merezca la pena ser vivida; una vida que se revela incompatible con un sistema capitalista que prioriza la obtención de beneficios económicos a pesar que ello requiera de la explotación y expolio tanto a las personas como a la naturaleza.

Contemplar la dimensión ecológica resulta imprescindible en tanto los sistemas biológicos y naturales (Martínez, 2007) son condición previa y necesaria para el desarrollo de la vida humana y la correspondiente actividad económica, que son subsistemas que se desarrollan en un determinado ecosistema (Martínez, 2004). La dimensión ecológica implica, además de este reconocimiento, la asunción de la premisa que el planeta es ecológicamente limitado (hay

bienes no renovables cuya cantidad es fija y bienes que requieren de un tiempo para su renovación) y que la naturaleza presta importantes servicios a la economía humana, entre otros, el suministro de energía y materiales así como el mantenimiento de la biodiversidad y la recepción y procesamiento de residuos. Como se señala desde la economía ecológica, el modelo económico neoclásico resulta excesivamente simple en la medida que ignora ambos aspectos, generándose por ello un conflicto entre el crecimiento económico de carácter acumulacionista que se pretende ilimitado y los límites físicos y biológicos de los ecosistemas (de los cuales forma parte la especie humana). Esta contradicción produce que el actual sistema sea insostenible, señalándose desde la economía ecológica la necesidad y la urgencia de *“reorientar la economía hacia un modelo justo y sostenible”* (Herrero, 2014:220).

Frente al reto de construir un modelo diferente, la economía feminista ratifica que las relaciones entre las personas y el entorno deben gestionarse alejándose del modelo de explotación hegemónico, apuntando además la necesidad de fomentar relaciones recíprocas entre las mujeres y los hombres al tiempo que se mantiene la autonomía personal (Pérez, 2013). Por ello la propuesta de la sostenibilidad de la vida señala que el modelo hacia el cual transitar debe sentar sus bases *“en términos de ecosistema y de interdependencia”* (Puleo, 2013:26). Así, por una parte, debe reconocer que la especie humana, junto a los recursos naturales y energéticos, es parte y depende de un ecosistema, por lo que sugiere frenar la vorágine consumista actual y empezar a vivir de manera más austera, reconceptualizando desde esta austeridad, el propio concepto de calidad de vida¹⁶. Por otra parte, la interdependencia de la especie humana implica reconocer que ésta es una especie social y que sus miembros se necesitan para poder cubrir las necesidades de cuidados que se prolongan con diferentes intensidades, durante todo el ciclo vital: *“somos seres encarnados en cuerpos vulnerables que enferman y envejecen, que son contingentes y finitos... no podríamos sobrevivir si no fuese porque otras dedican tiempo y energía a cuidar de nuestros cuerpos”* (Herrero, 2014:221). Por tanto, la sostenibilidad ecológica de la propuesta feminista se traduce en la propuesta de establecer *“una relación armónica entre humanidad y naturaleza, y entre humanas y humanos”* (Bosch, Carrasco y Grau s/a:2). La clave se encuentra por tanto, en el cómo se organizan las personas y sociedades para que estas afirmaciones se traduzcan en realidades.

¹⁶ En este sentido, la propuesta de la centralidad de la sostenibilidad de la vida se suma e incorpora los postulados del decrecimiento, corriente de pensamiento político, económico y social que nace de la crítica a la apuesta económica por el crecimiento indiscriminado y rechaza la premisa que relaciona incremento del PIB con mayor bienestar. Su propuesta se articula a partir de entender que el crecimiento no puede ser ilimitado mientras se produzca en un planeta limitado y que el crecimiento y consumo descontrolado no generan por sí mismos felicidad.

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

La segunda de las dimensiones de la sostenibilidad de la vida es la económica, que engloba desde los procesos de producción hasta los de consumo, pasando por los procesos de distribución e inversión (Recio, 2010). La sostenibilidad de dicha esfera *“implica un equilibrio a corto y largo plazo entre producción, consumo e inversión, es decir, entre producción y distribución y utilización del producto social”* (Carrasco, 2014:45), lo que supone la coexistencia de una distribución equitativa de la renta y el desarrollo de nuevas expresiones de consumo y producción en las que se prioriza el bienestar de las personas. Por lo tanto, la sostenibilidad económica es la clara antítesis de la realidad actual en el Estado español: desde los años ‘80 el Estado ha permitido la consolidación de un modelo neoliberal que, mediante desregulaciones, liberalizaciones y privatizaciones, ha ubicado a los mercados y sus intereses en el centro de la organización social, *“posibilitando que el buen funcionamiento de la lógica de acumulación se asuma como una responsabilidad social, colectiva y política”* (Agenjo, 2013:25). Simultánea y contrariamente, desaparece cualquier responsabilidad social en relación a la sostenibilidad de la vida, que se adscribe a las mujeres en el marco privado y precario de sus hogares, alejándose de cualquier posible debate de carácter político o colectivo.

Como señala Recio (2010) un modelo de economía sostenible requiere tanto de cambios en la regulación económica internacional como de una vasta transformación de las instituciones de la economía capitalista, especialmente de la empresa privada. El citado autor señala la necesidad de que el fomento de cualquier alternativa pase por el refuerzo del espacio público en tanto que necesario para impulsar muchas de las reformas ineludibles para el cambio de modelo económico. Entre dichas reformas, el autor incluye la revisión de la fiscalidad para mejorar la provisión social: debe mejorarse el carácter redistributivo de los impuestos y se deben generar nuevos que eliminen la posibilidad de la evasión fiscal. La ampliación del espacio público requiere al mismo tiempo de la revisión tanto de las características del gasto como de la propia gestión pública. Así, cuando se planteen los ajustes para la racionalización del gasto es necesario cuestionar y analizar su inevitabilidad así como cuales son las áreas que los pueden sostener. En cuanto a los modelos de gestión, es imprescindible debatir sobre los efectos sociales que tiene cada una de las diferentes posibilidades (gestión directa, externalización, gestión social, etc.). Recio señala que a partir de estos pilares, se requieren transformaciones profundas del sistema productivo que afectan al empleo y que

“exigen promover nuevas formas de cooperación social, de procesos formativos y de reconocimiento social... Y que también conducen a cambios en la distribución de la renta coherentes con un nuevo tipo de cooperación social y de distribución del gasto. Y

que posibilitan la emergencia de nuevas formas de organización productiva” (2010:220).

En estas nuevas formas de organización productiva se apuesta por impulsar experiencias diversas y singulares, marcadas por el contexto socio cultural en el que se desarrollan, cuyo denominador común lo conforman la trilogía de *“relaciones horizontales entre sus miembros, carácter eco-sostenible de sus emprendimientos y establecimiento de redes colaborativas a nivel local y mundial”* (Osorio, 2014:1). Así, las experiencias que se desprenden de esta propuesta se caracterizan por la autogestión, la utilidad social y cultural y la autonomía.

La tercera y última dimensión es la social, que incluye tanto la esfera mercantil en la que se producen productos y rentas necesarios para cubrir las necesidades de las personas, como los hogares en los cuales se producen bienes y servicios no mercantilizados (Recio, 2010). Esta dimensión se ve especialmente afectada por las transformaciones de las sociedades del bienestar contemporáneo, principalmente de carácter demográfico (aumento de la esperanza de vida y disminución de la tasa de nacimientos), cambios en la familia (caducidad del modelo *male breadwinner/female caregiver*) y la denominada incorporación de las mujeres al mercado laboral (Torns, 2014); unas transformaciones que para algunas autoras han hecho emerger lo que han denominado *“crisis de cuidados”* (Pérez, 2009). La superación de esta situación y el logro del equilibrio en esta compleja dimensión *“implica una sociedad cohesionada, con un reparto equitativo de tiempos y trabajos, donde todas las personas puedan disfrutar de condiciones de vida adecuadas”* (Carrasco, 2014:45).

Es en esta dimensión en la que resultan cruciales los aportes de la economía feminista ocupando un lugar central las propuestas alrededor de la economía del cuidado, que se ocupa de *“la relación que existe entre la manera cómo las sociedades organizan el cuidado de sus miembros, y el funcionamiento del sistema económico”* (Rodríguez, 2005:2). En dicho ámbito cobra especial importancia el trabajo de cuidados, que incluye tanto la gestión como el mantenimiento que diariamente se realiza de la vida y del bienestar físico y emocional de las personas. La caracterización del referido trabajo de cuidados ha ido variando en cada etapa histórica pero siempre ha sido éste el que históricamente ha permitido la subsistencia de la especie: sin él, la especie simplemente hubiese dejado de serlo. Paradójicamente, a pesar de su importancia, es un trabajo completamente devaluado, asignado a la población esclava en las sociedades esclavistas como la antigua Grecia y Roma; hasta el punto que esta parcela de la economía ha sido reiteradamente ignorada por los sucesivos enfoques económicos

hegemónicos. Prueba de ello es que ya en los siglos XVIII y XIX, mujeres como Priscilla Wakefield cuestionaron esta ciencia emergente, concretamente los planteamientos del propio Adam Smith, por no incluir en su análisis el trabajo de las mujeres (Carrasco, 2006). No obstante, hay que esperar hasta los años sesenta del siglo XX para que salga “a la luz la existencia de toda una esfera de actividad económica, relacionada con el trabajo doméstico y la reproducción, que, hasta entonces, había sido negada” (Pérez, 2005:51). En ese momento, desde los márgenes se empieza a hacer visible “aquello” que la economía estaba dejando de lado: el análisis de la esfera reproductiva y su vinculación y articulación con la esfera mercantil. El interés por estos aspectos surge inicialmente desde perspectivas opuestas: la propuesta neoclásica de la Nueva Economía de la Familia-NEF (*New Home Economics*) y el conocido como el debate sobre el trabajo doméstico que se produce en las filas feministas. El primer planteamiento señala que en los hogares -concebidos como unidad armoniosa, altruista y ahistórica (Carrasco, 2006)- la división sexual del trabajo responde a una elección económica racional de los miembros de la unidad familiar, la cual funciona atendiendo a la utilidad conjunta de sus miembros (Rodríguez, 2005). En relación a este enfoque, la literatura feminista señala que la propuesta de la NEF de incorporar las dinámicas de los hogares en el ámbito de estudio económico, no supone ningún cuestionamiento ni del método ni de los marcos teóricos dominantes, simplemente se limita a incorporar a las mujeres y los hogares a los modelos preexistentes con la finalidad de justificar la división sexual del trabajo. Por ello “*el decir que los nuevos economistas del hogar no son feministas en su orientación sería tan atenuado como decir que los tigres de bengala no son vegetarianos*” (Bergmann 1987:132).

Por su parte el debate sobre el trabajo doméstico, conocido también como “el debate”, se desarrolló coincidiendo con la segunda ola del feminismo (finales de los sesenta hasta principios de los ochenta del pasado siglo). En él participaron principalmente feministas de tradición marxista¹⁷ y giró alrededor de tres cuestiones básicas: “*el estatuto analítico del trabajo doméstico, la posición de clase de las mujeres y su vía de liberación*” (Pérez, 2005:52). A pesar de la diversidad de temas abordados y de consignas elaboradas, el debate no logró consensos mínimos: no se logró identificar y analizar las relaciones de género implícitas en el trabajo doméstico y no se abordaron cuestiones más específicas sobre desigualdad de género

¹⁷ El núcleo de “el debate” se consolidó alrededor de las aportaciones de Dalla Costa (1972), Seccombe (1974), Delphy (1970), Harrison (1973) y Gardiner (1975). También participó Silvia Federici, quien señaló que el capitalismo debe controlar el cuerpo de las mujeres en tanto que fuente de fuerza de trabajo; una fuerza de trabajo que representa la fuente de su riqueza de acumulación.

y reproducción. Por ello, actualmente se considera que este debate fue “estéril”, en tanto muchas de las cuestiones que se discutieron quedaron relegadas al olvido sin consensuarse posturas al respecto (Carrasco, 2006).

No obstante, a pesar de la poca importancia de sus aportes en términos de contenidos, la relevancia de ambas propuestas, tanto de la NEF como del debate sobre el trabajo doméstico, reside en el hecho que lograron que temáticas tan trascendentes como lo que sucede en el hogar y la posición de las mujeres en la división sexual del trabajo, se incorporaran como objeto de estudio. De hecho, a partir de los años sesenta del siglo XX y bajo la conceptualización de “*trabajo doméstico*”, se articula, desde diferentes ámbitos, el análisis de los trabajos de cuidados a las personas, entendiéndose como tal aquellas actividades relacionadas con las tareas que se desarrollan en el hogar como son lavar, planchar, fregar, educar, etc. Con el paso del tiempo, la economía feminista trasciende el análisis de la esfera doméstica como un todo y visibiliza la existencia de una vinculación entre las actividades realizadas en el hogar y las actividades mercantiles. De este modo, se construye el denominado esquema producción-reproducción “*que simboliza la existencia de dos trabajos, con características propias aunque interrelacionados, que participan con un grado equiparable de importancia en la reproducción del sistema global*” (Carrasco, 2009:176). A pesar que esta lectura no logra superar la conceptualización dicotómica de la sociedad propia de la corriente económica hegemónica, sí que permite ampliar el contenido de “lo reproductivo” al incluir actividades relacionadas con la satisfacción de las necesidades humanas con un carácter más emocional y relacional. Así se construye el concepto de trabajos de cuidados que

“se caracterizan por tener tanto una dimensión material encarnada (atender los cuerpos) como una inmaterial afectiva (atender las emociones). Son una actividad cuyo resultado se consume a la par que se realiza, en la que lo más relevante es el proceso en sí y la relación interpersonal que se genera” (Diputación Foral de Gipuzkoa, 2013b:71).

Progresivamente y a partir de la construcción de estos conocimientos, se va gestando la propuesta de la centralidad de la sostenibilidad de la vida, en la cual la economía feminista plasma la necesidad de sustituir el eje central de estudio y organización socioeconómica. Así, ya en la década de los noventa, Nelson (1993) sugiere trasladar el foco de análisis desde el intercambio y la elección hacia la provisión, es decir, fijarse en los bienes y procesos que se

requieren para la supervivencia de la especie. De este modo, servicios como el cuidado de la infancia pasan a ser igual de centrales como lo es la alimentación y la vivienda.

1.4.3. Implicaciones de la apuesta por la sostenibilidad de la vida

Como se ha podido comprobar en las páginas anteriores, la propuesta de la sostenibilidad de la vida implica cambios de grandes dimensiones y de carácter estructural. Conlleva cambios que afectan a la organización socioeconómica de las sociedades en tanto requiere de la reordenación de los trabajos (mercantiles y de cuidados) y los tiempos, de la modificación de la estructura de producción y consumo, de la distribución de la riqueza y la renta y debe ir acompañado necesariamente de un proceso de cambio de valores que sustenten todo lo anterior (Carrasco, 2014). Como señala Recio, *“cualquier proyecto alternativo debe sustentarse en promover un proyecto sostenible que contemple los aspectos económicos, sociales y ambientales como un conjunto”* (Recio, 2010:219). Bajo este prisma, se trata de lograr que todo el engranaje económico, político, cultural y social genere a las propias personas que lo conforman *“bien-estar encarnado en la cotidianidad”* (Pérez, 2013:5).

La sostenibilidad de la vida representa, por tanto, *“un proceso complejo, dinámico y multidimensional de satisfacción de necesidades en continua adaptación de las identidades individuales y las relaciones sociales”* (Carrasco, 2009:183). Esta ambiciosa y al tiempo necesaria propuesta, es la que se asume como brújula orientadora en el proceso de cambio a cuyo servicio se ponen los PPG.

1.5. LOS PPG Y EL CAMBIO FEMINISTA DE LA POLÍTICA.

La implementación de la propuesta de la sostenibilidad de la vida requiere por lo tanto, de importantes transformaciones y las políticas públicas pueden ser un instrumento para impulsar dichos cambios. En esta línea y habida cuenta que los PPG persiguen la introducción de cambios en el proceso presupuestario y que el presupuesto es una política pública, los PPG se pueden leer, como señala O'Hagan (2014), en clave de *“feminist policy change”* (cambio feminista de las políticas), un cambio orientado a favorecer la igualdad de género en un marco de sostenibilidad económica, ecológica y social de las sociedades actuales. En este sentido, las iniciativas de PPG pueden incidir sobre dos elementos centrales: la forma de hacer política y las desigualdades sociales y económicas, especialmente las vinculadas a la división sexual del trabajo. En relación a la forma de hacer política, las iniciativas de PPG pueden favorecer otros

modelos que pasan por un cambio en la cultura institucional y en consecuencia, también de las herramientas de trabajo. Así, en primer lugar, se puede impulsar una gestión del poder menos vertical y más participativa, tanto en el marco de la institución como con otros actores. Es decir, por una parte, se puede favorecer la horizontalidad, la coordinación y la cooperación entre todas las áreas o departamentos y los niveles políticos, alejándose de las prácticas de dominación y de carácter individualista o sectorial (Jubeto, Guridi y Fernández, 2014). Por otra parte, las iniciativas de PPG pueden dar cabida a la participación de las propias mujeres y a sus organizaciones, entendiendo que son las mejores conocedoras de sus necesidades, incorporando de este modo formas más democráticas de decidir y de ejecutar el ciclo presupuestario. En segundo lugar, las iniciativas de PPG pueden favorecer el cambio en la cultura institucional contribuyendo a la asunción y al fomento del principio de igualdad como parte de la agenda principal en todas y cada una de las áreas. En cuanto a la incorporación de nuevas herramientas de trabajo, las iniciativas de PPG pueden impulsar la desagregación por sexo de todas las bases de datos de la institución, la incorporación de indicadores desagregados por sexo y de género en todos los programas presupuestarios y la cultura de la evaluación, entre otros. Esta transición hacia otras formas de hacer política supone la alineación y avance en el camino del *GMST*.

Además de la incidencia de los PPG sobre la forma de hacer política, los PPG también pueden incurrir en la reducción de las desigualdades económicas y sociales, especialmente las vinculadas a la división sexual del trabajo, lo que resulta esencial para el fomento de la igualdad de género y de la sostenibilidad de la vida. Pazos (2009) señala que para avanzar hacia la igualdad real es necesario impulsar una serie de reformas estructurales y para ello la incidencia sobre el presupuesto resulta clave: se trata de *“cambiar todo el presupuesto, toda la actividad pública, y pretende cambiarla, nada más y nada menos, en el sentido de eliminar las estructuras de poder patriarcal”* (Pazos, 2009:15). En este sentido, se pueden impulsar reformas fiscales con perspectiva de género con el fin de ir diseñando y adaptando las estructuras tributarias a las nuevas realidades y a sus cambiantes objetivos económicos y sociales. Pérez señala que estas reformas fiscales deben incorporar *“la priorización de los impuestos directos sobre los indirectos; gravar más al capital que al trabajo; establecer un sistema de tipos y tramos realmente progresivo, tanto para el capital como para el trabajo...”* (Pérez, 2014:266). Igualmente, las iniciativas de PPG pueden favorecer el impulso de la redistribución de la riqueza existente apostando por la inclusión o el refuerzo de políticas fiscales que promuevan la economía social y solidaria. En la misma línea, Pazos (2009), señala la necesidad de incidir en la eliminación de la división sexual del trabajo en tanto su

permanencia imposibilita la igualdad real, develándose los PPG como un medio para avanzar en este sentido: pueden contribuir a erradicar la conceptualización hegemónica de los cuidados como actividades privadas, individuales y feminizadas (O'Hagan, 2014). Frente a ella, pueden instalar en el lenguaje político una conceptualización de los cuidados que los conciba como actividades de carácter social y político y que en consecuencia, se realicen tanto en los hogares como en el sector público y privado¹⁸ (Rodríguez, 2005). Desde este posicionamiento, las iniciativas de PPG pueden jugar un papel muy importante en el proceso de democratización, colectivización y desfeminización de la responsabilidad de la sostenibilidad de la vida (Pérez, 2012) y con ello, desdibujar uno de los pilares fundamentales para el mantenimiento de las desigualdades entre mujeres y hombres. Para ello es necesario repensar y reorganizar la gestión de los cuidados entre cada una de las esferas potencialmente generadoras de cuidados, léase hogares, mercado, Estado y comunidad. En esta línea, Pazos (2009) señala diferentes medidas para avanzar en la misma dirección, entre otras, las que pasan por la eliminación de la tributación conjunta en el IRPF, la reforma de los permisos por nacimiento y adopción para equiparar progresivamente los de paternidad a los de maternidad, hacer frente a la privatización de empresas y servicios públicos, la disponibilidad de recursos públicos para asegurar el derecho de todas las personas a la autonomía funcional, la independencia económica y al empleo de calidad, servicios públicos para asegurar el derecho de todas las criaturas desde los cero años, etc.

Las iniciativas de PPG al servicio de este cambio de paradigma deben contemplarse como procesos de medio o largo plazo y deben trascender el trabajo sectorial del área de la mujer o igualdad, así como las políticas de acción positiva; acercándose por el contrario, al *GMST*

¹⁸ Dicha conceptualización permite visibilizar cómo los núcleos potencialmente provisoros de cuidados se encuentran estrechamente conectados entre sí y cómo el cambio en cualquiera de ellos incide directamente en el resto a modo de vasos comunicantes. Esta interconexión se observa claramente en el momento en que las mujeres se incorporan masivamente al mercado laboral. Este hecho no fue acompañado del establecimiento de una red pública de servicios de cuidados, lo que ocasionó a las mujeres una sobrecarga de trabajo (mercantil y de cuidados). Al contrario, lo que se ha producido ha sido una reducción del Estado de bienestar, implicando una disminución cuantitativa y cualitativa de los limitados servicios públicos de cuidados, lo que ha reforzado nuevamente la vinculación existente entre los cuidados y el hogar, es decir, las mujeres y ha favorecido el deterioro del estado general de salud. Esta situación es denominada por Pérez como “*crisis de cuidados en el Norte global*” (2012:10). Como consecuencia de esta situación, la oferta de estos servicios en el sector privado se amplía; un sector laboral altamente feminizado y caracterizado por ser “*un trabajo precario, en general mal remunerado, sin cobertura social y con relaciones de trabajo que en algunos casos se aproxima a la servidumbre*” (Rodríguez, 2005:10). Además, los servicios de cuidado privados sólo se encuentran al alcance de sectores de la población más acomodada, mientras que “*los hogares de sectores de bajos ingresos que no pueden contratar servicios de cuidado privados, construyen otras estrategias que implican la no inserción de las mujeres en el mercado laboral o su inserción precaria*” (Rodríguez, 2005:9), lo cual repercute directamente en su nivel de ingresos económicos, así como en las posibilidades de desarrollo personal y profesional de las implicadas.

transformador y a sus orígenes de análisis macroeconómicos. La literatura feminista señala que esta propuesta de cambio de naturaleza estructural a medio y largo plazo, debe articularse con la atención al corto plazo, donde acontecen las urgencias relacionadas con la precarización de las vidas y las vulnerabilidades producidas por y en el actual sistema y cuya atención debe prestarse desde las herramientas disponibles en la actualidad. Estas medidas de urgencia deben tener presente el objetivo de cambio a largo plazo, de modo que, en la medida de lo posible, se formulen en la misma dirección y vayan estableciendo los cimientos para el cambio sistémico. Así,

“Se entiende que es necesario buscar respuestas urgentes a la situación aquí y ahora, en el marco del modelo socio económico existente, para comenzar a producir transformaciones que, aunque no definan de manera inmediata, integral o completamente deseable ese modelo centrado en el cuidado de las vidas,..., permitan ir construyendo en esa dirección, arrancando otros sentidos de vida que desplacen los actuales hegemónicos” (Diputación Foral de Gipuzkoa, 2013b:13).

El consenso en la necesidad de articular una propuesta que integre medidas a corto y largo plazo permitió visibilizar en el IV Congreso de Economía Feminista (Carmona, 2013) la superación del eterno debate entre la apuesta por la reforma, encarnada en los tipos de respuestas más urgentes y necesarias, y el cambio hacia un modelo sostenible, responsable y justo. En este sentido, las iniciativas de PPG son potenciales aliadas en la búsqueda de transformaciones reales tanto en el corto como en el medio y largo plazo, alejándose por tanto de las iniciativas cuyo único objetivo es la alineación con lo políticamente correcto.

Ahora bien, sobra decir que este cambio en la manera de hacer política y en las propias políticas, representan un proceso complejo y es importante tener en cuenta que pueden surgir resistencias y dificultades desde diferentes espacios y actores. La resistencia al cambio está presente en las administraciones: existe una dinámica muy extendida según la cual las diferentes áreas de un gobierno trabajan de manera independiente y, en la mayoría de los casos, por inercia; además, la reiteración de prácticas y procedimientos presupuestarios ejercicio tras ejercicio y la fijación de jerarquías de conocimientos y poder entre el funcionariado involucrado, favorecen el desarrollo de dinámicas y culturas institucionales reacias a la introducción de cambios, en especial de aquellos provenientes de filas feministas. Así, la oposición y las dificultades a la hora de incorporar los cambios propuestos desde la iniciativa de PPG puede provenir de cualquier área y tanto desde el nivel político como técnico,

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

pudiendo ser especialmente compleja la relación con el área con competencias en materia presupuestaria, área concebida hegemónicamente como el centro neurálgico de un gobierno y que al mismo tiempo encarna la cultura patriarcal. Más aún, las resistencias pueden surgir incluso desde las áreas de igualdad, en especial en aquellos casos en que dicha iniciativa es impulsada desde el área de presupuestos, dejándose entrever en este caso una lucha de poder por el control de la iniciativa que sin ninguna duda eclipsa un interés real por el fomento de la igualdad. Por lo tanto, en el impulso de las iniciativas de PPG es crucial tener presente las metodologías y ritmos de trabajo en las administraciones públicas, así como tratar de trabajar conjuntamente con los organismos con competencias en materia presupuestaria y de igualdad. Dada la complejidad y potenciales resistencias con que se puede topar el impulso de las iniciativas de PPG, es importante tratar de ser estratégicas y seguir a las autoras que señalan la oportunidad de encauzar las iniciativas de PPG en contextos de reformas más amplias de los procesos presupuestarios (Bosnic y Schmitz, 2014) como pueden ser los procesos de descentralización (Davlikanova, 2014), las reformas fiscales (Gunnarsson, 2014) o la incorporación de la presupuestación por resultados (Schratzenstaller, 2014).

En resumen, los PPG tienen tal potencial que se pueden consolidar como una respuesta transformadora en tanto traten de modificar los procesos de las instituciones políticas y las correspondientes políticas; el reto consiste en la construcción de nuevas estructuras y espacios que vayan erosionando los actuales, cimentando al mismo tiempo un modelo alternativo que no requiera de la explotación de una parte de la población y del entorno para su supervivencia. Por lo tanto, como política feminista de cambio, se trata de una propuesta con potencial para favorecer la institucionalización del *GMST* rupturista en el marco de la sostenibilidad de la vida. En este sentido se puede comprender como una propuesta radical para el fomento de la igualdad de género como parte potencial de las nuevas teorizaciones sobre el cambio de política feminista. La apuesta es trascender el ámbito de las ideas o teórico para abrir nuevos desafíos de una política que presenta posibilidades pero también dificultades.

2 CAPÍTULO 2. OBJETIVOS, HIPÓTESIS Y METODOLOGÍA

2.1. OBJETIVOS E HIPÓTESIS

Esta investigación se fija como objeto de estudio las iniciativas de presupuestos con perspectiva de género en el territorio del Estado español. En este marco, el objetivo general que se plantea es analizar si dichas iniciativas son herramientas efectivas para el fomento de la igualdad de género real tal y como se recoge en la bibliografía feminista y en la correspondiente legislación.

Con la finalidad de concretar, y al mismo tiempo dar respuesta a este objetivo general, se establecen los siguientes cinco objetivos específicos:

1. Analizar el marco institucional de los organismos para la igualdad y su vinculación a las iniciativas de PPG en diferentes niveles político-administrativos (Estatal, autonómico y provincial).
2. Analizar qué transformaciones han logrado las iniciativas de PPG en cuatro ámbitos analíticos: el normativo; los instrumentos y organismos institucionales vinculados al proceso presupuestario; la asignación presupuestaria para el fomento de la igualdad; y finalmente si ha incidido en impulsar cambios en el paradigma.
3. Comparar los objetivos iniciales de las iniciativas de PPG con los resultados obtenidos y relacionarlos con los problemas surgidos en el transcurso de su implementación.
4. Señalar los problemas y resistencias a los que han tenido que hacer frente las iniciativas de PPG.
5. Realizar propuestas para que las iniciativas de PPG impulsen cambios reales y sostenibles en el tiempo, resultando de este modo exitosas en el fomento de la igualdad de género.

Por su parte, las hipótesis planteadas a modo de primeras explicaciones que tratan de responder los interrogantes de esta investigación, se formulan alrededor de dos grandes ejes. El primero de ellos hace referencia a los actores implicados en las iniciativas de PPG, mientras

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

que el segundo guarda relación con los contenidos de las propias iniciativas. A continuación se presentan dichas hipótesis y sus respectivas subhipótesis:

Hipótesis 1: Las características y la sintonía entre los diferentes actores involucrados en las iniciativas de PPG son determinantes en la implementación y el logro de resultados.

Subhipótesis 1.1: La ideología del partido que gobierna el nivel político-administrativo en cuyo marco se implementa la iniciativa de PPG, influye en la definición, en la implementación y el logro de los objetivos de la iniciativa.

Subhipótesis 1.2: La mayor autonomía y autoridad de los organismos para la igualdad favorecen la implementación de las iniciativas.

Subhipótesis 1.3. La cooperación y las sinergias entre los organismos con competencias en materia de igualdad y de presupuestos, benefician el logro y sostenibilidad de las transformaciones impulsadas desde las iniciativas de PPG.

Subhipótesis 1.4. La generación o fortalecimiento de espacios de participación de las organizaciones feministas y/o de mujeres en la iniciativa de PPG favorece el proceso.

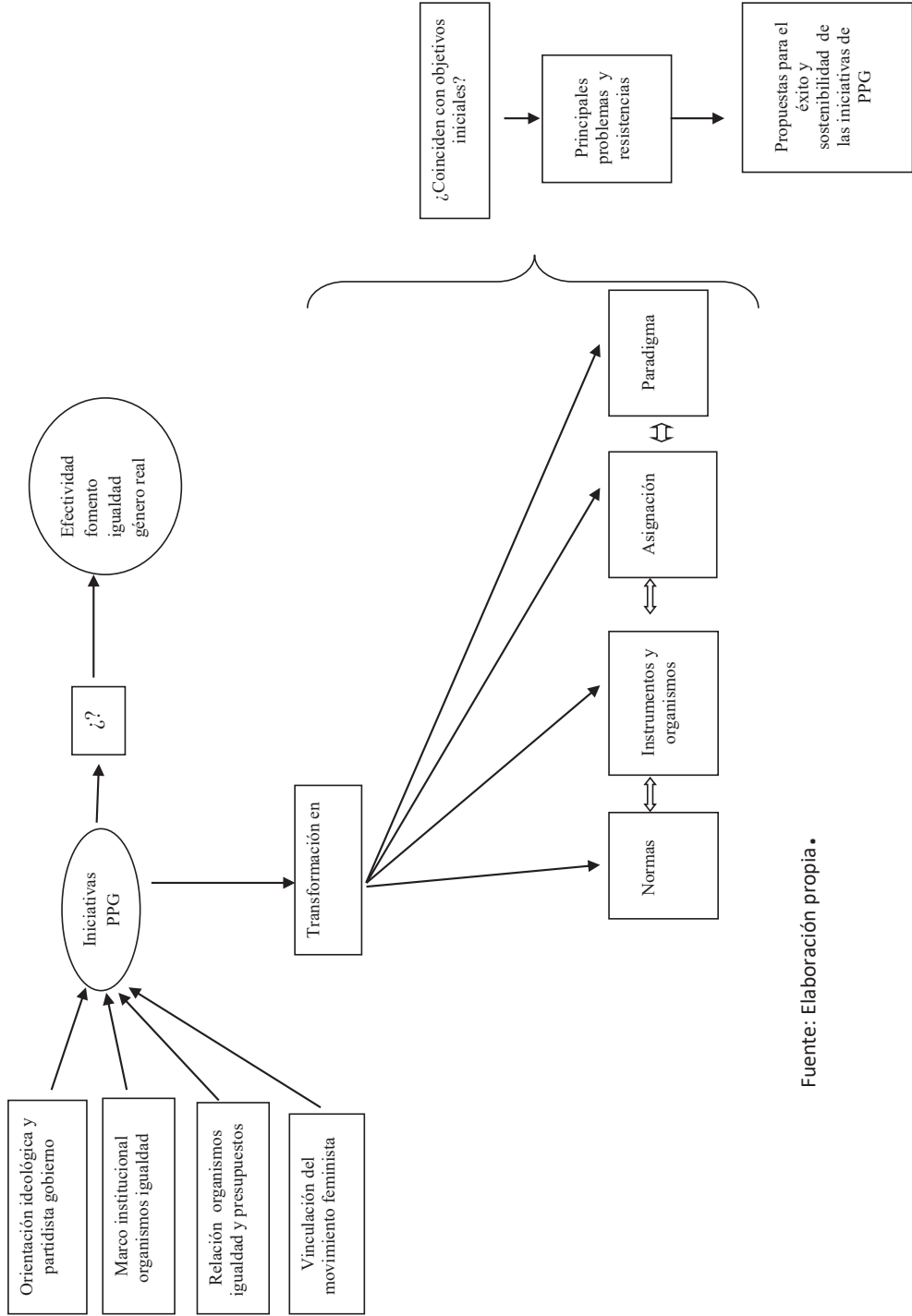
Hipótesis 2: Existe una relación inversa entre, por una parte, el número de ámbitos y la ambición de los cambios que se incluyen en la iniciativa; y por otra parte, los cambios reales que logra dicha iniciativa.

Subhipótesis 2.1: Las iniciativas de PPG se enfrentan a más obstáculos institucionales en la medida que la propuesta de transformación incide en un mayor número de ámbitos.

Subhipótesis 2.2: Las iniciativas de PPG se enfrentan a más obstáculos institucionales en la medida que los cambios propuestos implican mayores modificaciones en relación a las prácticas y cultura institucionalizadas.

El gráfico “2.1. Objetivos e hipótesis de trabajo” sintetiza de manera gráfica los contenidos abordados en este apartado del segundo capítulo.

Gráfico 2.1.1. Objetivos e hipótesis de trabajo



Fuente: Elaboración propia.

2.2. LAS UNIDADES DE ANÁLISIS

En este trabajo y con la finalidad de lograr los objetivos antes expuestos, se analizan experiencias de PPG en tres niveles político administrativos: estatal, autonómico y provincial. Se descarta de partida el análisis del nivel municipal en tanto este tipo de iniciativas ha tenido una escasa implantación en el marco del Estado español y por tratarse, además, en la mayoría de las ocasiones, de experiencias recientes y de corto recorrido¹⁹.

En relación a la iniciativa de PPG estatal es necesario señalar que, desde el año 2008, el Ministerio de Economía y Hacienda lidera la elaboración de un Informe de impacto de género del proyecto de ley de los presupuestos generales del Estado. Esta práctica responde, principalmente, al mandato establecido en dos leyes: la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración de impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el gobierno; y la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo que consagra en su artículo 15 el principio de transversalidad. El análisis de este nivel se considera relevante en tanto la legislación vigente al respecto en materia de igualdad, y específicamente en materia de presupuestos y género, es el paraguas bajo el cual se articulan las políticas de igualdad y las iniciativas de PPG del resto de niveles político-administrativos del Estado. Además, esta iniciativa es interesante en tanto en cuanto en su implementación tuvo un rol imprescindible una plataforma de organizaciones feministas que actualmente mantiene su incidencia política elaborando un manifiesto crítico sobre la propuesta de ley de los presupuestos y el Informe oficial de impacto de género.

A nivel autonómico, son varias las autonomías que han iniciado experiencias para la incorporación de la perspectiva de género en sus presupuestos, entre ellas la Comunidad Autónoma Vasca, la Comunidad Autónoma de Andalucía, Cataluña, La Rioja, Canarias. Y la Comunidad Valenciana. En el marco de esta investigación se han seleccionado como unidad de análisis las iniciativas del Gobierno de la Comunidad Autónoma Vasca, la Junta de Andalucía y la Generalitat Valenciana. La selección de las dos primeras responde al hecho que son las iniciativas pioneras en el Estado y que actualmente siguen vigentes, por lo que son las experiencias de mayor duración y, por lo tanto, son en las que a priori, cabría esperar una mayor incorporación de cambios. La iniciativa del País Vasco fue impulsada por Emakunde

¹⁹ Como excepción podría mencionarse la experiencia de Bilbao, cuya documentación puede obtenerse en diferentes artículos y ponencias como pueden ser, entre otros, la ponencia presentada por Jubeto y Larrañaga en las XIII Jornadas de Economía Crítica (Sevilla, 2012), y cuya primera fase se describe detalladamente en la tesis doctoral de Yolanda Jubeto (2006)

(Instituto Vasco de la Mujer) el año 1999 y hasta la actualidad ha transitado por cuatro etapas diferentes con sus correspondientes idiosincrasias. La cuarta de dichas etapas se encuentra en ejecución actualmente, siendo su eje central la elaboración de un Informe de Impacto de Género de los presupuestos anuales del gobierno autonómico. Por su parte, la experiencia andaluza fue promovida por la Consejería de Economía y Hacienda en coordinación con el Instituto Andaluz de la Mujer. En sus inicios –a partir del año 2003- se realizaron una serie de reformas legislativas y desde el ejercicio 2006 y hasta la actualidad, se elabora un Informe de evaluación de impacto de género del presupuesto de la comunidad autónoma. En el desarrollo de la iniciativa se ha construido la metodología G+ cuya finalidad es favorecer la incorporación de la perspectiva de género en el presupuesto y recientemente se ha empezado a implementar una evaluación del trabajo realizado.

La inclusión de la experiencia de la Generalitat Valenciana responde a motivos de otra naturaleza. A pesar de tratarse de la iniciativa más joven de todas las que se analizan en este trabajo, la autora del mismo ha tenido la posibilidad de acercarse y conocerla desde el ámbito profesional, además del investigador. El hecho de haber impartido diferentes formaciones sobre la materia en la Generalitat ha permitido conocer a diferentes personas involucradas y al propio proceso desde otra perspectiva y con mayor profundidad, por lo que se ha valorado positivo e interesante su inclusión, al tiempo que, debido a este mayor conocimiento sobre la iniciativa, se le ha dado un tratamiento diferente. En este caso la experiencia fue impulsada por la Consellería de Economía y Hacienda en el 2014 y su desarrollo consiste también en la elaboración de un Informe de impacto de género de los presupuestos autonómicos.

Finalmente, a nivel provincial se estudian las iniciativas del Consell Insular de Mallorca y la Diputación Foral de Gipuzkoa. La experiencia del Consell Insular de Mallorca (2008-2010) resulta especialmente relevante por haber utilizado de manera pionera en el Estado español la metodología propuesta por Antonella Picchio y Tindara Addabo en Modena (Región Emiglia Romana de Italia); una metodología que apuesta por la integración del enfoque de las capacidades de Amartya Sen en el análisis presupuestario desde la perspectiva de género. Por último, la experiencia de la Diputación Foral de Gipuzkoa (iniciada el año 2011 y activa hasta la actualidad) es una de las dos experiencias provinciales de PPG que se han desarrollado en el País Vasco junto con la iniciativa de la Diputación Foral de Bizkaia (2001 y 2003). Esta última se encuentra documentada en diferentes artículos y en la tesis doctoral de Yolanda Jubeto (2006). Por ello, con la finalidad de aportar nuevas y más recientes informaciones y conocimientos, se opta por incluir en esta investigación la de Gipuzkoa. En este caso se asume

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

también el marco teórico del enfoque de las capacidades y se trata de vincular los programas presupuestarios con el bienestar de las mujeres y los hombres (Jubeto, 2014). Durante el periodo comprendido entre los años 2011 y 2015, esta iniciativa se ha desarrollado en un contexto político y metodológico diferente al resto, lo que la hace especialmente interesante para el análisis de las variables que contempla esta investigación.

En la tabla 2.1 puede observarse un resumen de las seis experiencias de PPG objeto de estudio en el presente trabajo. El análisis de cada una de ellas, tal y como se muestra en la misma tabla, se desarrolla en los sucesivos capítulos de esta investigación.

Tabla 2.1. Experiencias de PPG objeto de estudio

Nivel político administrativo	Ámbito de aplicación de la iniciativa	Capítulo en el que se recoge el análisis
Estatal	Gobierno del Estado español	4
Autonómico	Gobierno de la Comunidad Autónoma Vasca	5
	Junta de Andalucía	6
	Generalitat Valenciana	7
Provincial	Consell Insular de Mallorca	8
	Diputación Foral de Gipuzkoa	9

Fuente: elaboración propia

2.3. DISEÑO METODOLÓGICO

En este apartado se recogen el conjunto de parámetros y procedimientos que se han establecido en esta investigación con la finalidad de poder dar respuesta a la pregunta inicial y contrastar las hipótesis planteadas. La información se aglutina alrededor de los dos ejes centrales de la investigación: el contexto institucional y la determinación de los cuatro ámbitos analíticos. Finalmente, se incluye un tercer subapartado en el que se incluye una propuesta metodológica que permite clasificar las iniciativas de PPG analizadas en función de los cambios introducidos, la denominada Progresión en Transformación.

2.3.1. El contexto institucional de los PPG.

La investigación otorga importancia al contexto institucional que sostiene o en el marco del cual se desarrollan las iniciativas de PPG, lo que motiva su análisis. Con la finalidad de conocer dicho contexto institucional, por una parte, la investigación focaliza el análisis en tres variables:

el signo político de los gobiernos y su concepción de igualdad; la realidad institucional de los organismos para la igualdad; y finalmente, las herramientas de que se dispone para el fomento de dicha igualdad. Por otra parte y considerando que tan importante es el *qué* se hace en materia de igualdad como el *cómo* se hace, se analiza también la existencia o no de espacios para la participación de las organizaciones de mujeres y feministas en la implantación de las medidas para favorecer la igualdad y más concretamente, en las iniciativas de PPG.

2.3.1.1. El contexto institucional: el qué se hace

En esta investigación, como puede verse en el cuadro 2.1, se establece una clara relación entre las tres variables antes mencionadas: el signo político de los gobiernos y su concepción de igualdad va a influenciar a la realidad institucional de los organismos para la igualdad y ésta, a su vez, en las herramientas para el fomento de la igualdad²⁰. A fin de cuentas, como señala Bustelo (2004) la concepción que en cada caso se tenga de la igualdad determinará la orientación y caracterización de las políticas públicas – y los correspondientes gastos- para su fomento.

Cuadro 2.1. Análisis del contexto institucional



Fuente: Elaboración propia.

La primera variable, es decir el signo político del gobierno y su concepción de igualdad, viene definida a partir de la ubicación ideológica en el espectro derecha/izquierda y de su vinculación o no con el nacionalismo sin estado. Independientemente del signo político, todos

²⁰ A pesar de la fijación conceptual establecida para la realización de esta investigación, el análisis de la realidad nos muestra que las relaciones entre dichas variables no son siempre unidireccionales y que no existe una relación causal directa entre la existencia de cierta característica en cualquiera de las variables y un efecto concreto en otra de ellas.

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

ellos abordan la temática de igualdad, sin embargo, existen importantes disparidades en lo que respecta a su conceptualización así como al alcance transformador de sus propuestas. Aspectos clave que siguen marcando la diferencia entre diversas concepciones de igualdad son los derechos sexuales y reproductivos y los derechos de las personas lesbianas, gays, transexuales y bisexuales (LGTB).

Como puede verse en el cuadro 2.2, la ubicación de los gobiernos en el eje de coordenadas conformado por la ideología derecha/izquierda y su vinculación o no al nacionalismo sin estado, permite perfilar las siguientes concepciones de igualdad²¹: rupturista, reformista, moderada y discursiva.

Cuadro 2.2. Signo político gobiernos y concepción igualdad



Fuente: elaboración propia

²¹ Es importante señalar que cada uno de estos tipos de igualdad no representa una propuesta cerrada y homogénea de igualdad. Cada una de ellas representa un marco de referencia con unas características básicas, pero en su interior se pueden desarrollar diferentes subpropuestas. En este sentido, es importante tener en cuenta la influencia que sigue ejerciendo el contexto social y económico sobre las iniciativas políticas para la igualdad. Así por ejemplo, dos gobiernos ubicados en el mismo espacio del eje de coordenadas, pueden presentar propuestas para el fomento de la igualdad diferentes en función de la presión que se ejerza desde la sociedad civil o desde diversos lobbys.

Las características básicas de las cuatro concepciones de igualdad²² se recogen en la tabla 2.2, ubicándose en los dos extremos la igualdad rupturista y la discursiva. La primera de ellas apela a la necesidad de cambiar el modelo o paradigma para poder fomentar la igualdad, entendiendo que dicho fomento no cabe en un sistema que se alimenta (y por tanto necesita) de la desigualdad para subsistir como sucede en el sistema capitalista y patriarcal. Sus medidas se orientan a la progresiva transformación del paradigma existente. En el otro extremo, la igualdad discursiva es aquella que se incorpora debido a la existencia de un mandato legal y a la presión internacional de hacerlo; se trata por tanto de alinearse con lo políticamente correcto, sin que exista convicción alguna de la necesidad de construir sociedades más justas e igualitarias. Así, sus propuestas se caracterizan por adoptar la forma de generalidades abstractas sin medidas específicas para la mayoría de cuestiones y en comparación con el resto de concepciones, se observa un gran vacío en lo relacionado con los derechos sexuales y reproductivos, en lo relativo a la redistribución de las tareas de cuidados y en materia de LGTB. La igualdad moderada y la reformista se encuentran entre los extremos antes descritos y comparten los que se podrían denominar pilares básicos para sus concepciones de igualdad: los derechos sexuales y reproductivos y la violencia de género. La principal diferencia entre ambas propuestas es la intensidad y alcance del abordaje de la temática de los derechos de las personas LGTB. El abordaje que se realiza desde la igualdad moderada, tiene poco reflejo en la legislación y políticas correspondientes, mientras que desde la igualdad reformista la incidencia política y legislativa en esta materia es importante. Una segunda diferencia es que desde la igualdad moderada se ha iniciado el abordaje a la temática de la redistribución de las tareas del cuidado.

²² La caracterización de las diferentes conceptualizaciones de la igualdad se realiza a partir de la adaptación de la revisión comparativa de los programas electorales que se presenta en el blog Movimientos de Género (ver en <http://www.movimientosdegenero.com/eventos/las-politicas-de-igualdad-en-los-programas-electorales-de-las-elecciones-europeas>). En dicho blog se muestran los temas de igualdad abordados por las representantes de los diferentes partidos políticos en la mesa de debate organizada por la Fundación Isonomía el 19 de mayo de 2014, así como los que recogen los diferentes programas electorales para las elecciones europeas celebradas en 2014. A partir de este análisis comparativo, se realiza una adaptación de acuerdo a las necesidades de esta investigación. Entre los elementos incluidos cabe destacar la diferenciación entre aquellas concepciones de igualdad que incorporan ciertos ítems y aquellas otras que están iniciando el abordaje a alguno de ellos, estos últimos representados por estrellas más pequeñas y con color más suave.

Tabla 2.2. Diferentes concepciones de igualdad

	Igualdad rupturista	Igualdad moderada	Igualdad reformista	Igualdad discursiva
Cambio paradigma	★			
Derechos sexuales y reproductivos	★	★	★	
Participación política de la sociedad civil	★			
LGTB	★	★	★	
Redistribución de las tareas de cuidado	★	★		
Violencia de género	★	★	★	★

Fuente: elaboración propia

La segunda variable a estudiar para conocer el contexto institucional en el que se desarrollan las iniciativas de PPG es la realidad institucional del organismo con competencias en materia de igualdad. El análisis de dicha variable parte de la propuesta metodológica de María Bustelo (2004) que contempla dos factores para la clasificación de los organismos de igualdad: la posición en el organigrama institucional y el tipo. El primero influye en la autoridad del mecanismo de igualdad para impulsar sus proyectos, contemplándose como opciones su adscripción a las esferas institucionales de presidencia, bienestar social, cultura, familia y mujer u otras (Bustelo, 2004). Como señala la referida autora, la adscripción a la presidencia

“implica una mejor posición para conseguir que otros departamentos formulen y ejecuten las medidas correspondientes contempladas en los planes de igualdad (intentando así, introducir la perspectiva de género a través de todas las políticas), ya que la Presidencia es un área gubernamental entendida, en cierto modo, como transversal y, por lo tanto, más “neutral” y con mayor autoridad con respecto a las restantes áreas –también suele ser un área más cercana al poder-.” (Bustelo, 2004:16).

Por tanto, se considera a priori y a expensas de contrastarlo con la realidad de las diferentes iniciativas analizadas, una posición central cuando el organismo de igualdad depende de presidencia, siendo periférica en el resto de los casos.

El segundo factor señalado por Bustelo (2004) para la clasificación de los mecanismos de igualdad es el tipo de organismo en el que se encarnan, lo que influirá en su grado de autonomía y fortaleza. Los principales tipos son los organismos autónomos, las direcciones generales de la mujer, las secretarías regionales de la mujer, las comisiones interdepartamentales y otras direcciones generales. Entre ellos, los organismos autónomos son los que presentan, según la citada autora, mayor autonomía y fortaleza, diferenciándose del resto en que su creación responde a un mandato legislativo (mientras que las unidades administrativas habitualmente están reguladas mediante decretos); tienen personalidad jurídica propia; gozan de mayor autonomía funcional y administrativa, con presupuesto propio; y disponen de un “Consejo de Administración” en el que pueden participar otras fuerzas sociales.

La tercera y última variable contemplada está integrada por las herramientas de trabajo de que disponen los referidos organismos para fomentar la igualdad de género; principalmente la ley de igualdad (en comunidades autónomas y a nivel estatal) y el plan de igualdad. Ambos se consolidan como los marcos de referencia político-legales más inmediatos para el desarrollo de las iniciativas de PPG. En el marco de cada iniciativa se analiza la inclusión, en ambas herramientas, y en su caso, las características del tratamiento que se hace de los PPG.

2.3.1.2. El contexto institucional: el cómo se hace.

El avance en materia de igualdad requiere de un cambio en los actores que participan en el proceso de las políticas de igualdad. En este sentido, es importante sumar a los actores ordinarios de la política a la sociedad civil. El concepto de “sociedad civil” tiene una larga historia, interesándonos en esta investigación la acepción del teórico italiano Antonio Gramsci, quien lo relaciona con *“la multiplicidad de sectores populares con culturas y percepciones propias y diferentes de la cultura hegemónica”* (Galcerán, 2016:23). Según este actor, la sociedad civil está conformada por colectivos o grupos humanos que comparten rasgos diferenciales y se encuentra separada de las instituciones de los diferentes niveles político administrativos. Las organizaciones feministas y de mujeres son por lo tanto, parte de la sociedad civil.

En este sentido, es importante que el poder político escuche las reivindicaciones de justicia de las organizaciones feministas para incorporarlas a su agenda, pero además, debe diseñar e implementar las correspondientes políticas con las mujeres feministas en procesos

democráticos participativos. Así, es importante que se establezcan dispositivos de democracia directa y/o participativa que permitan la incidencia de las organizaciones feministas en la agenda y quehacer político, al tiempo que permitan superar una parte de las limitaciones de la democracia representativa. Efectivamente, tan importante es el *qué* se trabaja a través de las políticas de igualdad como el *cómo* se trabaja, siendo necesario contar con la alianza de las destinatarias de las políticas para alcanzar tanto la redistribución de derechos y recursos, como una mayor eficacia política.

En la misma línea, las expertas en la materia reconocen que las iniciativas de PPG obtienen resultados más óptimos y tienen mayor capacidad de transformación cuando están involucrados agentes tanto del gobierno como de la sociedad civil, concretamente organizaciones feministas. En este marco, en la presente investigación analizamos si en el marco de las diferentes iniciativas de PPG objeto de estudio existen o se han instalado mecanismos de participación de las organizaciones de mujeres y feministas.

2.3.2. Los cuatro ámbitos analíticos de los PPG.

Rhonda Sharp señala que *“el éxito de las iniciativas de presupuestos con perspectiva de género depende de la capacidad que tengan, en cada caso específico, de introducir cambios concretos en los presupuestos y políticas para la promoción de la igualdad”* (2003:30). Es decir, la culminación radica en su capacidad de transformar procesos y realidades que sigue caracterizándose por relevantes desigualdades. Con la finalidad de comprobar dicha capacidad, en esta investigación se establecen cuatro grandes ámbitos analíticos: las normas; los organismos e instrumentos; las asignaciones presupuestarias y el paradigma político-ideológico. Como se detalla a continuación, el análisis de los cambios producidos en cada uno de ellos permitirá evaluar en el siguiente apartado, cada una de las iniciativas y hacer una primera valoración sobre si éstas constituyen una herramienta eficaz para el fomento de la igualdad de género real.

2.3.2.1. Normas

El ámbito analítico de las normas se centra en las modificaciones logradas por la iniciativa en materia de leyes y directrices presupuestarias. En relación a las primeras es importante detectar tanto la formulación de nuevas leyes como la modificación de leyes vigentes que favorezcan la incorporación de la perspectiva de género en cualquier fase del presupuesto

(puede ser el caso, entre otros, de la aprobación de legislación que determine la producción de estadísticas desagregadas por sexo, la creación de una comisión de evaluación del impacto de género del presupuesto, etc.).

Entre las modificaciones más habituales se encuentran las que se realizan en las directrices o normas para la elaboración del presupuesto. Al respecto, Debbie Budlender (2007) señala que las modificaciones en las directrices presupuestarias²³ orientadas al fomento de la igualdad de género, pueden darse de manera nominativa o detalladamente. En el primer caso el cambio consiste en la introducción de cualquier referencia explícita a la incorporación de la perspectiva de género en el presupuesto; simplemente se nombra que los borradores del presupuesto que elaboran sectorialmente los diferentes ministerios, consejerías o concejalías según corresponda, deben incorporar la perspectiva de género, sin ofrecer más información al respecto. En cambio, una modificación detallada incluye el cómo y cuándo introducir la perspectiva de género en los borradores sectoriales del presupuesto (un ejemplo es la inclusión en las directrices de la exigencia de desagregar por sexo los indicadores utilizados en la elaboración del presupuesto). La referida autora señala que cuanto “más claras sean las precisiones de la circular con respecto a las especificaciones de género, mayor probabilidad habrá de que las dependencias estudien el tema con detenimiento y especifiquen claramente lo que pretenden hacer” (Budlender, 2007:3).

En resumen, dentro de este primer nivel de cambios y atendiendo a lo expuesto hasta el momento, se tendrán en cuenta la posibilidad de tres estadios distintos de desarrollo normativo: la modificación nominal de las directrices a favor de la igualdad; la modificación detallada de las directrices a favor de la igualdad; la modificación o aprobación de leyes complementarias o leyes marco que favorezcan la incorporación de la perspectiva de género en el proceso presupuestario.

²³ Las directrices presupuestarias, también denominadas normas para la elaboración del presupuesto entre otros, son emitidas por el organismo responsable del presupuesto (economía, hacienda u homologas) de manera anual. Su finalidad es transmitir a las diferentes dependencias gubernamentales, la información necesaria para la elaboración de los correspondientes borradores presupuestarios sectoriales. Habitualmente las directrices incluyen informaciones tales como el gasto máximo previsto para cada dependencia gubernamental y las instrucciones de cómo elaborar el borrador, qué formato utilizar y cómo se debe justificar.

2.3.2.2. Organismos e instrumentos del proceso presupuestario.

En este nivel de análisis se estudian aquellas transformaciones que ocurren en los organismos e instrumentos involucrados en el proceso presupuestario, presentándose los cambios acontecidos en cada uno de ellos en bloques diferentes. El primero de dichos bloques guarda relación con los cambios acontecidos en los organismos, y las principales potenciales transformaciones son las siguientes:

- La creación o fortalecimiento de áreas de igualdad de género en las diferentes instancias involucradas en la elaboración del presupuesto.
- El desarrollo de capacidades en el personal técnico y profesionales de las instituciones en que se implantan las iniciativas de PPG (en el caso que el trabajo técnico no se externalice a universidades, consultoras, etc.). Es decir, si se han producido cursos de formación²⁴ en materia de PPG, si se incorpora personal especializado en materia de género, si hay asistencia técnica disponible para las consultas, etc.; en definitiva, si hay disponibilidad de recursos materiales y humanos necesarios para lograr el éxito en las iniciativas.
- La generación o refuerzo de vínculos de coordinación y cooperación entre las áreas involucradas en la iniciativa -principalmente de igualdad y finanzas- así como entre éstas y las estructuras creadas para institucionalizar dichas relaciones (comisiones interdepartamentales, etc.). Dicha relación resulta crucial en tanto las iniciativas objeto de estudio pretenden establecer una convergencia entre presupuestos y género, lo que requiere la superación del trabajo atomizado y sectorizado muchas veces implantado en las instituciones administrativas. En este sentido es importante analizar los liderazgos de las diferentes áreas y espacios y su predisposición hacia la iniciativa y el trabajo cooperativo en equipo.

El segundo de los bloques presenta la incorporación y/o a la modificación de los instrumentos o herramientas de trabajo que se utilizan en el proceso presupuestario. Entre ellas cabría

²⁴ En el análisis del desarrollo de capacidades es importante tener en cuenta una dimensión intangible conformada por elementos relacionados con las percepciones, actitudes (prejuicios, estereotipos, reticencias, etc.) e intereses del funcionariado público vinculado al proceso presupuestario. Esta dimensión influenciará en el resultado que se obtendrá en el proceso de instalación de capacidades, entendiéndose que si no existe una disposición hacia el cambio y cierta implicación personal del funcionariado en la temática de igualdad, el proceso de instalación de capacidades se verá dificultado (Ozonas, 2010).

encontrar la introducción de informes de impacto de género, la inserción de la perspectiva de género en las fichas de elaboración de los borradores presupuestarios sectoriales²⁵, la incorporación de clasificadores presupuestarios o códigos contables que permiten registrar una categoría o subcategoría específica de género cuya finalidad es registrar las acciones que fomentan la igualdad de género, etc. En la medida que las iniciativas de PPG incorporen un mayor número de los referidos cambios, podrá afirmarse que fomentan o no y en qué medida la igualdad de género.

2.3.2.3. Asignación presupuestaria

Previo al análisis de la asignación presupuestaria destinada al fomento de la igualdad, es necesario esclarecer en cada caso estudiado qué se entiende por “igualdad” y más concretamente, cuales son los gastos que se considera la fomentan. En este marco y como puede observarse en el siguiente esquema, se plantean principalmente dos grandes alternativas. La primera considera que el gasto destinado al fomento de igualdad puede equipararse al presupuesto de egresos correspondiente al organismo de la mujer o de igualdad. La segunda opción reconoce como gastos para la igualdad a todos aquellos que sustentan políticas o programas que tratan de reducir las desigualdades de género, independientemente de cual sea el área u organismo en cuyo presupuesto se incorporen.

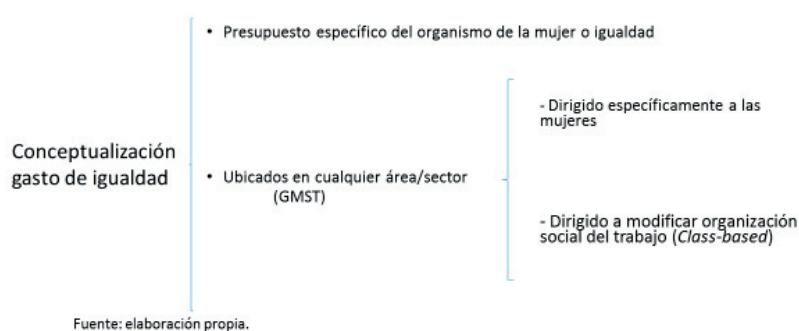
A su vez, las posibilidades que incorpora esta segunda opción vuelven a ser diversas y variadas, fijándose dos como referentes en este trabajo. Una de ellas identifica como gasto destinado al fomento de la igualdad aquel que posibilita la implementación de políticas dirigidas específicamente a las mujeres y que se desarrollan en los diferentes sectores (empleo, sanidad, etc.). La segunda opción contempla como gasto para la igualdad aquel necesario para ejecutar medidas que permiten modificar la organización social del trabajo, tanto el remunerado como el de cuidados. En el marco de esta segunda alternativa caben las medidas que apuestan por la promoción de la responsabilidad social de la reproducción de la fuerza del trabajo y el cuidado (son políticas de este tipo, por ejemplo, aquellas que fomentan la conciliación y la corresponsabilidad y los servicios públicos para el cuidado de personas dependientes y criaturas). Son las denominadas por Htun y Weldon (2010) como políticas

²⁵ La incorporación de la perspectiva de género en las fichas de elaboración de los borradores presupuestarios sectoriales puede darse con la incorporación de información desagregada por sexo en la identificación de la población objetivo del programa; la inclusión del propósito de género en la definición de los objetivos del programa; la incorporación de la perspectiva de género en las diferentes actividades propuestas para el programa; la vinculación de objetivos y actividades con el correspondiente plan de igualdad.

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

“class-based”, que para Astelarra serían las políticas que fomentan “cambios estructurales para la reorganización de la división sexual del trabajo en todos los ámbitos” (2005:32) orientándose de este modo hacia el cambio de la base estructural de la desigualdad. El siguiente esquema (cuadro 2.3) recoge una síntesis de las diferentes conceptualizaciones del gasto de igualdad que se contemplan en este trabajo.

Cuadro 2.3. Conceptualización del gasto destinado a igualdad



La conceptualización que cada iniciativa de PPG realiza de la igualdad resulta fundamental en la medida que tiene una gran incidencia en su capacidad transformadora. Una iniciativa de PPG que analiza y contabiliza como gastos destinados al fomento de la igualdad todos aquellos que financian políticas “class based”, no sólo incorpora un análisis más complejo sino que su potencial transformador es superior. En cambio, una iniciativa de PPG que únicamente contabiliza como gastos destinados al fomento de la igualdad los que se ubican en el área de la mujer o igualdad, está ignorando el principio de transversalidad y, por tanto, su capacidad de incidencia y cambio es más limitada. Por todo ello, el qué se entienda en cada caso por “gastos para el fomento de la igualdad” ocupa un lugar central en el análisis de los cambios acontecidos en el ámbito de la asignación presupuestaria.

Una vez fijado el concepto de igualdad que cada experiencia maneja, se analizan dos aspectos importantes de las iniciativas de PPG: si incluyen o no estrategias para la cuantificación del gasto en igualdad y si incorporan o no el seguimiento de su ejecución. Para el análisis del primero es importante destacar que aquello relevante es visibilizar el porcentaje que representa dicho gasto en relación al conjunto del presupuesto de gasto y/o del conjunto del presupuesto del departamento o consejería, es decir, no tienen ninguna utilidad los valores

absolutos que no toman como referencia el conjunto del gasto. Por ello, es importante mantener siempre una actitud de observación y conocimiento de la evolución o comportamiento del presupuesto en términos generales, relativizando los resultados obtenidos para igualdad en función del comportamiento del resto de gasto público²⁶. Así mismo es importante observar el comportamiento del porcentaje del gasto destinado a igualdad en el transcurso de los años de implementación de la experiencia de PPG, de tal manera que se pueda visibilizar si este se incrementa, permanece igual o disminuye. Un mayor incremento, obviamente, refleja que la iniciativa favorece más el fomento de la igualdad de género.

Para la valoración y clasificación de los presupuestos en función de su inversión en igualdad, hacemos nuestra la propuesta del Instituto Femenino de Formación Integral²⁷ (IFFI) denominada “*Termómetro de Inversión en Equidad de Género*”. Dicho Termómetro atribuye una calificación al gasto destinado a la igualdad en función del porcentaje que representa del conjunto de los egresos públicos destinados a inversión²⁸. Esta es una “*herramienta insuficiente y perfectible*” pero que “*permite una aproximación a la voluntad política expresada en los presupuestos*” (Zabalaga, 2013:51). En la siguiente tabla puede verse la relación establecida entre porcentaje de recursos y calificación:

²⁶ En este sentido hay que tener en cuenta que un incremento del gasto para igualdad de X% no tiene el mismo valor en un contexto en el cual el gasto público se reduce en un 30% que en un contexto en el cual el gasto se incrementa un 5%. Por ello es importante relativizar el comportamiento del gasto destinado a igualdad a partir de lo ocurrido en el gasto presupuestario.

²⁷ www.iffi.org.bo

²⁸ En relación a lo que se entiende desde este método por inversión, cabe señalar que “*a nivel municipal y del Sistema de Información y Análisis de la Gestión Municipal –SIAM, la conceptualización del gasto de funcionamiento y de inversión, se traducen en la práctica en un uso “flexible” del concepto, ya que se contabiliza un porcentaje de gastos de funcionamiento en los mismos proyectos de inversión. Por tanto, tomaremos en cuenta los programas de inversión incluidos los gastos para su funcionamiento que es lo que se utiliza a nivel nacional*” (Armand y Sánchez, 2009: 15).

Tabla 2.3. Termómetro de inversión en igualdad de género

% recursos destinados a igualdad respecto del total del gasto destinado a programas de inversión.	Calificación
Más del 20%	Muy buena. Existe considerable voluntad política expresada en una asignación de presupuestos significativos para promover la igualdad de género.
Del 10 al 20%	Buena. Existe buena voluntad política para ejecutar programas/proyectos que promueven la igualdad de género.
Del 5 al 10%	Aceptable. Hay mediana voluntad política, expresada en la asignación de recursos para algunos programas/proyectos favorables a la igualdad de género.
Entre 2 y 5%	Delicada. Existe algo de interés, se ejecutan acciones aisladas para la igualdad de género.
Menos del 2%	Crítica. Existe insuficiente interés en la promoción de la igualdad de género.

Fuente: elaboración propia a partir “Termómetro de Inversión en Equidad de Género” del IFFI.

El segundo aspecto relacionado con la cuantificación a analizar es el seguimiento de la ejecución del gasto en igualdad. En el caso que la iniciativa incluya este aspecto se podría analizar la relación entre el gasto presupuestado en igualdad y el ejecutado finalmente; en tal circunstancia se estudiarán los mecanismos de seguimiento y, de manera secundaria, se analizarán los resultados obtenidos.

En cuanto al análisis de la brecha entre el gasto en igualdad presupuestado y el gasto ejecutado, se entiende que la reducción paulatina de dicha brecha significa que la iniciativa favorece en mayor medida el fomento de la igualdad de género. Los parámetros tomados como referencia para realizar este análisis son los establecidos en el “*Termómetro de Desempeño en Equidad de Género*” del IFFI, que establece una calificación de los presupuestos y de sus correspondientes gobiernos en función del porcentaje del gasto para la igualdad ejecutado sobre el gasto inicialmente aprobado con el mismo fin. En la siguiente tabla puede verse la relación establecida entre porcentaje de recursos finalmente ejecutados y la correspondiente calificación.

Tabla 2.4. Termómetro de desempeño en equidad de género

% de ejecución del gasto inicialmente presupuestado para la igualdad	Calificación
Más del 90% de ejecución	Excelente
Entre el 80 y el 90% de ejecución	Buena
Entre el 70 y el 80% de ejecución	Estable
Entre el 60 y el 70% de ejecución	Delicada
Menos del 60% de ejecución	Crítica

Fuente: IFFI

Aquello recomendable sería que las propias iniciativas de PPG incorporasen como indicador de seguimiento el grado de ejecución del gasto para la igualdad, de tal modo que pudiesen ir conociendo el nivel de cumplimiento de los resultados esperados. Este indicador permite a la entidad impulsora de la iniciativa evaluar si efectivamente se está favoreciendo el incremento de recursos destinados al fomento de la igualdad de género, tal y como se prevé en estas iniciativas. Sin embargo y atendiendo a las dinámicas establecidas en las administraciones, es previsible que en ciertas experiencias de PPG no se incorpore ni la cuantificación del gasto destinado a igualdad ni el seguimiento de su ejecución. En estos casos será importante analizar el motivo y las dificultades que ocasionan tal omisión.

2.3.2.4. Paradigma político-ideológico.

El último de los cuatro ámbitos susceptibles de incorporar cambios es el del paradigma en el cual se enmarcan las iniciativas de PPG. Como definición de paradigma se asume la propuesta conceptual de Kuhn (1970), quien lo define como el conjunto de valores, creencias y técnicas que son compartidas por quienes conforman una determinada comunidad. En este sentido se entiende que las iniciativas de PPG pueden alinearse del lado de la economía feminista integradora, que no incorpora la propuesta del cambio de paradigma, o bien del lado de la economía feminista de la ruptura que, por el contrario, si apostarían por un cambio de paradigma. En el primero de los casos, las iniciativas de PPG no plantean o no consideran necesario un cambio de modelo socioeconómico como condición para trabajar por la igualdad. Por ello no cuestionan los sistemas capitalista y patriarcal y se centran en el fomento de la

igualdad bajo estas coordenadas. En contraste, aquellas iniciativas que se enmarcan bajo la propuesta rupturista conciben como incompatible el fomento de la igualdad de género en un modelo, como es el capitalista y patriarcal, que requiere de la desigualdad para su existencia. Desde este enfoque, el fomento de la igualdad de género se entiende como parte de un proceso de transformación más amplio y fundamentado en el rechazo al modelo patriarcal neoclásico cuyo epicentro son la acumulación y el crecimiento, y apuesta por el cambio de paradigma hacia la sostenibilidad de la vida, cuyo eje organizador del conjunto socio económico son la propia vida y el entorno²⁹.

2.3.3. La evaluación de las iniciativas de PPG: la Progresión en Transformación.

La presente investigación presenta una propuesta metodológica heurística construida ad hoc que denominamos Progresión en Transformación (PET). Se trata de una tipología que permite clasificar las diferentes iniciativas de PPG analizadas en función de los cambios logrados en pro de la igualdad de género. Para realizar dicha clasificación se contemplan las modificaciones introducidas en los cuatro niveles analizados (normas; organismos e instrumentos; asignación presupuestaria y paradigma). Según el número de modificaciones que la iniciativa de PPG haya logrado incorporar, se la clasifica en uno de los cuatro estadios establecidos (ver tabla 2.5); de esta forma se facilita la visibilidad y comprensión sobre cómo este tipo de iniciativas inciden en el fomento de la igualdad real. La catalogación no se limita a la contabilización de los cambios introducidos, incluye también una revisión cualitativa adicional que permite visibilizar las características y la graduación de cada uno de estos cambios. Esta revisión cualitativa es la que determina finalmente la clasificación de las distintas iniciativas.

Otro aspecto que es necesario contemplar cuando se procede a la clasificación de cada iniciativa en la PET, es el tiempo durante el cual se prolonga su implementación. Las iniciativas de PPG se caracterizan por su carácter procesal, por lo que hay que tener en cuenta que el paso del tiempo puede favorecer dinámicas opuestas: puede afianzar la iniciativa y favorecer la incorporación de mayor número de cambios y de más calado, o por el contrario, al institucionalizarse, la iniciativa puede perder su carácter transformador y convertirse en un mecanismo rutinario.

²⁹ Ampliar información en capítulo 1

CAPÍTULO 2. OBJETIVOS, HIPÓTESIS Y METODOLOGÍA

La clasificación en cada uno de los diferentes estadios no se considera nunca como definitiva, al menos mientras la iniciativa siga implementándose. Se trata de una clasificación temporal susceptible de revisión, lo cual permite incorporar los potenciales cambios acontecidos con el paso del tiempo y, de este modo, mantener actualizada dicha clasificación.

Como se observa en la siguiente tabla resumen (2.5), la clasificación incluye cinco estadios diferentes, representado cada uno de ellos por una letra y siendo el estadio “A” el más deseable. Las iniciativas que se ubican en “A” son aquellas que han logrado incorporar un mayor número de transformaciones y que han calado de manera notable en la cultura institucional.

Tabla 2.5. Los estadios de la Progresión en Transformación (PET).

ESTADIO	CARACTERÍSTICAS
A	Inclusión de cambios en cada uno de los cuatro ámbitos establecidos. Entre dichos cambios es imprescindible que se encuentre la instauración de mecanismos de transparencia y participación de organizaciones feministas y de mujeres. Las iniciativas de PPG ubicadas en este nivel tienen una importante capacidad transformadora y son una herramienta para el fomento de la igualdad de género real.
B	Inclusión de cambios en tres de los niveles establecidos. Las iniciativas de PPG ubicadas en este estadio tienen una considerable capacidad transformadora, sin embargo será el análisis cualitativo de los cambios acontecidos (los ámbitos en los cuales se concentren mayoritariamente y la intensidad de los mismos) lo que determinará si realmente estas iniciativas se consolidan como herramientas para el fomento de la igualdad.
C	Inclusión de cambios en dos de los niveles establecidos. Previsiblemente, el menor número de cambios introducidos coincide con la presencia de los mismos en los niveles más bajos, es decir, en los niveles de las normas y de organismos e instrumentos (en este último caso, posiblemente, algún taller de formación al personal técnico). Se considera que la capacidad transformadora de las iniciativas instaladas en este estadio es más bien reducida, quedando siempre a la expensa del análisis cualitativo de los cambios para poder confirmarse.
D	Inclusión de cambios únicamente en uno de los niveles establecidos. El potencial transformador de las iniciativas ubicadas en este estadio D es reducido y por tanto se considera necesario introducir nuevas propuestas innovadoras o que mejoren las herramientas existentes para avanzar hacia el fomento de la igualdad de género.
E	No se incluye cambio alguno en ninguno de los cuatro niveles establecidos. La capacidad transformadora de las iniciativas de PPG ubicadas en este estadio es nula.

Fuente: elaboración propia

Esta clasificación derivada de la aplicación de la fórmula PET, permite visibilizar hasta qué punto dichas iniciativas han trascendido la fase analítica y han impulsado cambios que realmente favorecen la igualdad de género. Una vez clasificadas las iniciativas se podrá analizar si la implementación de los PPG está resultando una herramienta efectiva para el fomento de la igualdad de género real en el contexto español.

CAPÍTULO 2. OBJETIVOS, HIPÓTESIS Y METODOLOGÍA

Finalmente, en el cuadro 2.4 se resumen los cambios que a priori se contempla pueden generar las iniciativas de PPG en los cuatro ámbitos analizados³⁰. Se trata por tanto de un cuadro de referencia para proceder con la clasificación de las iniciativas de PPG en la Progresión en Transformación.

³⁰ Cambios descritos previa y detalladamente en el subapartado “2.3.2. Los cuatro ámbitos analíticos de los PPG”

Cuadro 2.4. Resumen: batería de potenciales cambios introducidos en las iniciativas PPG

1. NORMAS:

- Directrices incluyen explícita y únicamente necesidad perspectiva de género.
- Directrices incluyen explícitamente cómo y cuándo incorporar perspectiva de género.
- En normas que favorezcan un presupuesto con género.

2. ORGANISMOS E INSTRUMENTOS:

Cambios relativos a los organismos:

- Creación o fortalecimiento de áreas de género en diferentes instancias involucradas en la elaboración del presupuesto.
- Desarrollo de capacidades en el personal técnico y profesional.
- Coordinación y cooperación entre las áreas de economía y de igualdad.

Cambios relativos a los instrumentos:

- Incorporación del informe de impacto de género del presupuesto
- Incorporación de la perspectiva de género en fichas de elaboración del presupuesto sectorial: información desagregada por sexo en población objetivo del programa y/o propósito de género en la definición de los objetivos del programa, vinculación con el correspondiente plan de igualdad.
- Incorporación de clasificadores presupuestarios o códigos contables.

3. ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA

- Incorporación de mecanismos para la cuantificación del gasto destinado a igualdad.
- Incremento de la asignación presupuestaria inicial destinada al fomento de la igualdad de género.
- Incorporación de mecanismos de seguimiento del gasto destinado a igualdad ejecutado finalmente
- Disminución de la brecha entre gasto presupuestado y ejecutado.

4. PARADIGMA

- Se contempla la sostenibilidad de la vida como marco para la acción.

Fuente: Elaboración propia

2.3.4. Técnicas de investigación.

La necesidad de conocer las diferentes iniciativas de PPG en el contexto del Estado español y analizarlas para develar si efectivamente se constituyen en herramienta para el fomento de la igualdad de género, nos ha llevado a la asunción de una perspectiva cualitativa. A partir de dicha asunción, se asume una estrategia de investigación o metodología cualitativa; es decir, se trata de una *“investigación que produce datos descriptivos: las propias palabras de las personas, habladas o escritas, y la conducta observable”* (Taylor y Bogdan, 2010: 20).

Principalmente se utilizan dos métodos: el estudio de caso y el comparativo. El estudio de caso se emplea en tanto se estudian para cada iniciativa de PPG objeto de estudio, los diferentes aspectos señalados en los apartados anteriores. Una vez analizadas las diferentes experiencias, en el apartado de las conclusiones, el método comparativo permite establecer similitudes y diferencias entre procesos, experiencias de PPG, lo que puede dar lugar a la elaboración de conclusiones y propuestas de mejora.

La información sobre las diferentes iniciativas se recoge a través de tres técnicas de investigación: la explotación de fuentes documentales, la observación participante y la entrevista. La primera de ellas es la técnica central de esta investigación, sirviéndose de la revisión y análisis de publicaciones y documentos públicos como pueden ser informes gubernamentales, leyes y otros documentos elaborados tanto desde la propia administración como desde la academia y la sociedad civil. La legislación que se ha analizado es principalmente la relacionada con el fomento de la igualdad a nivel estatal y autonómico, así como también la vinculada al proceso presupuestario. Entre los documentos elaborados desde la administración, se han analizado tanto los planes de igualdad como las publicaciones elaboradas desde cada una de las iniciativas de PPG, las principales de las cuales se mencionan a continuación. El análisis del nivel estatal requiere de los Informes de Impacto de género³¹ presentados anualmente por el gobierno junto al proyecto de presupuestos, así como de los manifiestos paralelos elaborados desde las organizaciones feministas concentradas en la *Plataforma impacto de género ya!*³². Por su parte, las iniciativas situadas en el nivel autonómico presentan diferente grado de documentación en función de la respectiva duración e implantación institucional. La experiencia de la Comunidad Autónoma Vasca se encuentra

³¹ Ver: <http://www.sepg.pap.minhap.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/Documentacion/Paginas/InformeImpactoGenero.aspx>

³² Ver: <http://impactodegeneroya.blogia.com/>

documentada entre otros, en el *Manual Presupuestos Sensibles al Género en la Comunidad Autónoma del País Vasco* (Mckay, A. y Fitzgerald, R. 2003), el *Documento de Trabajo* elaborado por el Grupo de Trabajo Técnico Local promovido por Emakunde (2006), los informes de análisis sectoriales elaborados en la tercera fase de la iniciativa y los Informes de impacto de género del presupuesto autonómico que elabora el Gobierno Vasco desde 2008. Por su parte, para la iniciativa de la Comunidad Autónoma de Andalucía son claves los *Informes de impacto de género del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía* elaborados anualmente y desde 2006 por la Junta, así como diferentes documentos explicativos de la experiencia como el desarrollo del Programa G+. Toda la documentación producida desde la administración en el marco de la iniciativa se encuentra sistematizada en la web de la Consejería de Hacienda y Administración Pública que dispone de un espacio específico dedicado a los Presupuestos con perspectiva de género³³. Finalmente, en el caso del estudio de la iniciativa de la Generalitat Valenciana son documentos centrales los Informes de Impacto de género que se han adjuntado al presupuesto desde el año 2014. Además de la producción de documentación desde las administraciones, desde la academia se han documentado y analizado las dos primeras experiencias autonómicas en diferentes publicaciones y artículos, siendo destacables las tesis doctorales de Yolanda Jubeto (2006) que analiza la experiencia vasca y la de Angela O'hagan (2013) que aborda las iniciativas de ambas comunidades autónomas.

Finalmente, las experiencias provinciales de PPG seleccionadas presentan un menor grado de documentación, pudiéndose encontrar manuales, Informes y, en algunos casos, artículos científicos que las describen y analizan. En el caso de Mallorca, el *Departament de Joventut i Igualtat del Consell* publicó en 2008 el manual denominado *Pautes per introduir la perspectiva de gènere en els pressupostos del Consell de Mallorca*, elaborado por Jubeto, Larrañaga y Martínez. También es objeto de análisis el Informe final (2010) que recoge los resultados de la iniciativa y, por otra parte, es interesante la ponencia presentada por Jubeto y Larrañaga³⁴ (2012a) en las XIII Jornadas de Economía Crítica celebradas en Sevilla que incluye un breve análisis y reflexión sobre la experiencia del Consell. En el caso de la experiencia de la Diputación de Gipuzkoa son especialmente relevantes los *Informes de impacto de género del*

³³ El link en el cual se puede encontrar esta documentación es:

http://www.juntadeandalucia.es/haciendayadministracionpublica/planif_presup/genero/genero.htm

³⁴ Jubeto Ruiz, Yolanda y Larrañaga Sarriegui, Mertxe (2012b). Los presupuestos con enfoque de género: aprendizajes a partir de experiencias prácticas llevadas a cabo en el estado español (2005-2010). *XIII Jornadas de Economía Crítica. Los costes de la crisis y alternativas en construcción*. Sevilla del 9 al 11 de febrero.

proyecto presupuestario que se realizan desde el año 2011, así como la comunicación de Jubeto y Larrañaga (2016) titulada *“Aprendizajes de la experiencia del País Vasco en presupuestos con enfoque de género: el caso de la Diputación Foral de Gipuzkoa”*. En el marco de esta última experiencia no se han generado otros documentos que sistematicen el proceso u orientaciones metodológicas para la incorporación de la perspectiva de género en el presupuesto foral.

La información de las diferentes iniciativas de PPG obtenida a partir del análisis documental, se ha completado con la aplicación de las otras dos técnicas de investigación antes mencionadas, la observación participante y la entrevista. En cuanto a la primera, cabe señalar que se utiliza en el marco de jornadas, congresos u otros eventos similares en los cuales se aborde la temática de los PPG. Dichos eventos pueden ser organizados desde una universidad, la propia administración, la sociedad civil o desde varias de ellas de manera coordinada. En cualquier caso y dada su naturaleza de espacios públicos o semipúblicos, el acceso a ellos no supone mayor dificultad o negociación, siendo generalmente suficiente con la inscripción como asistente o como participante con alguna comunicación, poster o cualquier otra modalidad. Las características de dichos eventos facilitan que se haga uso de mecanismos de registro del audio de los contenidos sin que ello pueda suponer una distorsión en el discurso de las personas comunicantes. A pesar de ello, la solicitud de autorización para poder grabar las intervenciones, se sigue realizando.

A priori se conoce el programa y las personas que participan en dichos espacios, lo que puede facilitar la preparación de cualquier intervención en los espacios de preguntas y comentarios. Sin embargo y como señalan Taylor y Bogdan, *“hasta que no entramos en el campo, no sabemos qué preguntas hacer ni cómo hacerlas”* (2010:32). Es decir, es el desarrollo del acontecimiento y el modo cómo se vayan abordando los contenidos lo que determina la idoneidad o no de intervenir con preguntas y en su caso, cuales formular.

Estos espacios de intercambio de conocimiento pueden ser propicios para establecer contacto con informantes clave, con personas relevantes en el marco de la temática de investigación. A estos contactos, en función de su disponibilidad y del interés para la investigación, se les pueden realizar entrevistas informales en el propio espacio en el que se establece el contacto, es decir se puede llevar a cabo *“una simple conversación sobre el tema de estudio”* (Sabino, 2002:108) o acordar y/o planificar la realización de una entrevista con mayor detalle para otro momento.

Así, la participación en el IV Congreso de Economía Feminista organizado por la Universidad Pablo Olavide en la ciudad de Carmona los días 3, 4 y 5 de octubre de 2013, resultó crucial para dar inicio a este trabajo. Con un programa muy extenso y diverso, el Congreso interesó a una gran cantidad de personas, generando un espacio propicio para conversar con importantes expertas de diferentes continentes sobre varias temáticas de economía feminista, lo que resultaría crucial para empezar a concretar el proyecto de la presente investigación. Después de este impulso inicial, tres eventos han resultado cruciales para su desarrollo: las Jornadas Internacionales *¿Tiene sexo la política presupuestaria?* (2015) y las dos Jornadas sobre *cómo incorporar la perspectiva de género en los presupuestos de la Universitat de València*, organizadas por la Unitat de Igualtat de la misma Universidad los dos años consecutivos 2015 y 2016. En estos espacios se ha expuesto el desarrollo de varias de las iniciativas objeto de estudio en esta investigación, concretamente de la estatal, la andaluza, la vasca y la gipuzkoana, además de haber permitido establecer conversaciones y contacto con quienes serían (o habían sido) informantes de perfil técnico, político y académico para las diferentes iniciativas. Además, en las Jornadas Internacionales organizadas por la Diputación Foral de Gipuzkoa en Donostia, entre otras, participaron importantes expertas internacionales como la escocesa Angela O'Hagan y Elisabeth Klatzser de Austria. Además de presentar las experiencias de PPG europeas en las que cada una está involucrada, se mantuvieron interesantes conversaciones con ellas, especialmente con O'Hagan, cuya tesis incluye el análisis de las iniciativas de PPG andaluza y vasca. En el transcurso de las diferentes jornadas también se ha podido dialogar con expertas en la materia como son Lina Gálvez y Mertxe Larrañaga.

La técnica de la observación participante también se ha utilizado en los diferentes cursos de formación en materia de PPG que la autora de esta investigación ha realizado para el personal técnico y político de diferentes administraciones públicas del Estado. Así, se han realizado formaciones para el Consell Insular de Mallorca, la Generalitat Valenciana y el Ayuntamiento de Valencia, que han permitido establecer contacto e interactuar con el funcionariado, entre este, parte del personal involucrado en los procesos de elaboración de los informes de impacto de género de los presupuestos de cada gobierno. Estos espacios, de otras características y en los que se ha establecido una relación más intensa y prolongada, han permitido acceder a otro tipo de informaciones más subjetivas y fruto de la reflexión u práctica de los actores involucrados, cuya obtención resulta más compleja a través de la entrevista y que así mismo, no se reflejan en los documentos institucionales. Otros escenarios interesantes en este sentido han sido los generados a partir de la participación en diferentes formaciones universitarias

sobre esta materia como los realizados en la Universitat de les Illes Balears i la Universidad Pública de Navarra.

Finalmente, la técnica de la entrevista permite obtener una información que complementa la adquirida a través de las anteriores. Las preguntas planteadas en estas entrevistas y el diálogo entre investigadora y entrevistada o entrevistado facilita la obtención, a través de las propias palabras de esta última, de informaciones que no quedan recogidas en los documentos oficiales. El acceso a la subjetividad de personas vinculadas a las iniciativas permite obtener nuevas perspectivas y su propia vivencia y/o experiencia.

La propuesta ha sido trabajar en base a una guía de la entrevista que contemplaba todos los temas relevantes sobre los que indagar, descartando de este modo la entrevista rígidamente estructurada. Así, la entrevista semi-estructurada es una conversación cara a cara que mantienen la entrevistadora y la persona informante, en la que la primera plantea una serie de preguntas iniciales que pueden ampliarse con otras nuevas generadas a partir de las respuestas obtenidas por parte de la persona informante.

Las entrevistas se han registrado mediante grabación audio, siempre previo consentimiento de las personas informantes. De este modo se ha asegurado una captación más detallada de la información con las palabras textuales utilizadas por las personas informantes sin ningún tipo de valoración.

Para cada una de las iniciativas objeto de estudio se consideraba relevante la información que pudieran brindar personas vinculadas tanto a nivel técnico como político a las áreas de igualdad y de presupuestos. Así mismo, se consideraba interesante entrevistar a mujeres que forman parte de las organizaciones de mujeres de aquellos territorios en los cuales se desarrolla la iniciativa y, finalmente, se consideran informantes claves aquellas personas vinculadas a consultoras, universidades u otros ámbitos que se hayan desempeñado como asesoras expertas en PPG en el desarrollo de las iniciativas objeto de estudio u otras. Finalmente se han realizado un total de 23 entrevistas semi-estructuradas, distribuidas en función de las necesidades de información de la investigación a partir del perfil de las y los actores y de la vinculación a las diferentes iniciativas. Así, se han realizado seis entrevistas centradas en la iniciativa vasca, otras seis sobre la experiencia de la Diputación Foral de Gipuzkoa, cinco para obtener información sobre la recién estrenada experiencia de la Generalitat Valenciana, tres alrededor de la iniciativa de la Junta de Andalucía y dos más, una

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

para la iniciativa mallorquina y otra para la estatal. Además, se ha entrevistado a una informante clave por su conocimiento sobre la temática, a Raquel Coello. Teniendo en cuenta el perfil de las personas entrevistadas en las respectivas iniciativas, las mismas entrevistas se distribuyen como sigue: cuatro personas con cargos políticos, once entrevistas a personal técnico de las diferentes administraciones en cuyo seno se desarrollan las iniciativas y finalmente, ocho mujeres integrantes de los movimientos feministas de los diferentes territorios en que se implementan estas experiencias. La gestión de las entrevistas ha estado definida finalmente en base a la información obtenida a partir del análisis documental y la observación y en función de las características (tiempo de implementación, áreas de incidencia, etc.) de cada una de ellas.

Además del estudio de caso de las diferentes iniciativas provinciales, autonómicas y estatal, en el apartado de las conclusiones se realiza un ejercicio comparativo entre ellas. La comparación permite establecer similitudes y diferencias entre las iniciativas, lo que puede facilitar la identificación de las principales problemáticas en su implementación así como trazar líneas de propuestas y para su mejora. Teniendo en cuenta el escenario globalizado en el cual se desarrollan las seis experiencias seleccionadas, hubiese sido interesante incorporar un ejercicio comparativo internacional en el que se observasen las iniciativas del Estado español en relación a iniciativas europeas. En esta línea, el análisis de la iniciativa de PPG de Escocia hubiese sido interesante principalmente por dos motivos, el primero de los cuales hace referencia al nexo existente con la iniciativa pionera del Estado español, la experiencia vasca. Dicha relación se establece al involucrarse en la experiencia del gobierno de la CAV una asesoría técnica realizada por una experta internacional vinculada a la experiencia escocesa. El segundo de los motivos tiene que ver con las propias características de la iniciativa escocesa: tiene sus orígenes en la formación el año 2000 del *Engender Women's Budget Group* también conocido como *Scottish Women's Budget Group*³⁵ (EWBG/SWBG), integrado por mujeres de diferentes organizaciones que, a pesar de contar con recursos muy limitados, ha realizado numerosas actividades en el ámbito de la información e investigación sobre el impacto de género del presupuesto. Actualmente esta entidad integra, junto a otros actores de la sociedad civil, el *Equality Proofing Budgets Advisory Group* (EPBAG), que trabaja junto al gobierno escocés en la transversalización de la perspectiva de género en los presupuestos. En los últimos años, ha desarrollado un enfoque sistemático para la evaluación de las decisiones

³⁵ Grupo *Engender* de Presupuestos de Mujeres también conocido como Grupo Escocés de presupuestos de mujeres.

CAPÍTULO 2. OBJETIVOS, HIPÓTESIS Y METODOLOGÍA

presupuestarias por su impacto en la igualdad de género. La vinculación de las organizaciones de mujeres al proceso hace especialmente atractivo el análisis de la experiencia.

Sin ninguna duda, la inclusión en este trabajo de la iniciativa escocesa (u otra europea) imprimiría una mirada que permitiría relativizar o contrastar lo que está sucediendo en el marco del Estado español a partir de la realidad europea. Sin embargo y dado el elevado número de casos analizados en el marco estatal, se ha descartado esta última opción, asumiéndola la autora como parte del trabajo investigador a realizar en un futuro: es una realidad que estas iniciativas y los contextos en los que se implementan están en continuo desarrollo y transformación, motivo por el cual es necesario seguir de cerca su análisis e incorporar esta mirada internacional.

— |

| —

— |

| —



**SEGUNDA
PARTE**

ANÁLISIS

— |

| —

— |

| —

CAPÍTULO 3.

3 DESIGUALDADES DE GÉNERO Y MARCO LEGISLATIVO Y POLÍTICO DE LA IGUALDAD DE GÉNERO Y LOS PPG. UNA RADIOGRAFÍA ACTUAL

Este capítulo ofrece un primer acercamiento y contextualización de las experiencias de PPG en el contexto del Estado español en dos planos diferentes. En primer lugar y partiendo del hecho que los PPG pretenden contribuir a revertir una situación de desigualdad de género, se presentan una serie de indicadores que visibilizan la permanencia de dichas desigualdades tanto en el marco europeo como en el conjunto de la sociedad del Estado español. La persistencia de una radiografía de la realidad desigual, justifica la gestión de leyes y medidas para el fomento de la igualdad; por ello, en segundo lugar, el capítulo aborda el estado de la cuestión del marco jurídico y político que sustentan el fomento de la igualdad y, especialmente, la puesta en práctica de los PPG en los diferentes niveles político-administrativos.

Al contextualizar la realidad social sobre la que se pretende incidir y el marco legislativo y político en el cual se desarrollan las iniciativas de PPG en el Estado español, en este capítulo se evidencia paralelamente la brecha -identificada desde las filas feministas-, entre la igualdad formal (aquella que hace referencia a un tratamiento igual a mujeres y hombres en la normativa) y la igualdad real, que implica trasladar y realizar el principio anterior a la cotidianidad de mujeres y hombres. Como se afirma desde la literatura feminista y se corrobora en este capítulo, el logro de la primera es más factible y, en términos generales, es un hecho en la mayoría de sociedades occidentales, lo que ha favorecido la instauración de la igualdad como uno de los pilares fundamentales de las sociedades modernas denominadas democráticas. Así, la igualdad de género está sustentada en el Estado español por un amplio marco normativo y político en los diferentes niveles político-administrativos. Sin embargo y como lo demuestra la selección de indicadores que se presentan a continuación, el logro de la igualdad real resulta más complejo, lo que genera discrepancias entre una y otra. La desavenencia entre ambas debería llevar al análisis, evaluación, y en su caso, modificación, de la normativa y políticas vigentes, en tanto que estas no están logrando trasladar la igualdad que promulgan a la cotidianidad de mujeres y de hombres. En este punto y siguiendo con la argumentación hasta aquí sostenida, se evidencia el interés de este trabajo en tanto que pretende analizar las iniciativas de PPG del Estado español con la finalidad de comprobar si

éstas son una herramienta que, en la forma adoptada en este contexto, contribuye efectivamente al fomento de la igualdad real entre mujeres y hombres.

3.1. MUJERES, HOMBRES Y LAS BRECHAS QUE LOS SIGUEN SEPARANDO.

A pesar que en el Estado español se han producido importantes avances en el ámbito de la igualdad de género, tanto en términos de eliminación de discriminaciones como de disminución de desigualdades, las estadísticas visibilizan que persisten importantes desigualdades entre mujeres y hombres. Como una pequeña muestra para visibilizar este hecho se presenta a continuación una breve comparación con la realidad europea, profundizando posteriormente en algunas brechas que persisten en el conjunto español en los ámbitos relativos a los usos de los tiempos, el mercado laboral, los espacios de poder y toma de decisiones, la violencia machista y la salud.

Con la finalidad de dimensionar y comparar el estado de la igualdad de género entre los contextos europeo y español, cabe señalar que en el Índice Europeo de Igualdad de Género³⁶ (IEIG) 2015, el Estado español obtiene una puntuación de 53,6³⁷, representando la puntuación de 100 la igualdad plena y el 1 la absoluta desigualdad entre mujeres y hombres. Esta puntuación, como puede observarse en la tabla 3.1, ubica a dicho Estado en el lugar número 12 entre los 28 de la Unión Europea y es ligeramente superior a la media de la Unión Europea (52,9), habiendo países con puntuaciones máximas de 74,2 en el caso de Suecia y mínimas de 33 para Rumania. A pesar de esta puntuación, ligeramente superior a la media europea, es importante destacar las variaciones que existen entre las puntuaciones obtenidas en los diferentes ítems analizados y los valores promedio de los mismos. Así, se observa que el Estado español tiene valores por debajo de la media europea en lo que se refiere a los ítems de empleo, dinero y tiempo. En las siguientes páginas se amplía la información sobre cada una de estas dimensiones para el caso español.

³⁶ Este Índice, elaborado por el European Institute for Gender Equality (EIGE) de la Unión Europea, se presentó a finales de 2015. El mismo se construye a partir del análisis de los siguientes seis ámbitos: empleo, dinero, conocimiento, tiempo, poder y salud. Puede obtenerse más información del Índice en: <http://eige.europa.eu/rdc/eige-publications/gender-equality-index-2015-measuring-gender-equality-european-union-2005-2012-country-profiles> (consultada 09 de diciembre de 2016)

³⁷ La información estadística utilizada en el índice 2015 es del año 2012.

**CAPÍTULO 3. DESIGUALDADES DE GÉNERO Y MARCO LEGISLATIVO Y POLÍTICO
DE LA IGUALDAD DE GÉNERO Y LOS PPG. UNA RADIOGRAFÍA ACTUAL**

Tabla 3.1: Índice Europeo de Igualdad de Género 2015

2012	Índice Europeo de Igualdad de Género	Empleo	Dinero	Conocimiento	Tiempo	Poder	Salud
Unión Europea - 28	52,9	61,9	67,8	49,1	37,6	39,7	90
Suecia	74,2	81,0	80,6	67,6	61,9	71,7	93,3
Finlandia	72,7	72,6	79,9	67,3	61,3	75,7	89,0
Dinamarca	70,9	76,8	76,4	73,2	64,5	55,7	91,4
Holanda	68,5	69,0	83,6	64,6	71,2	51,3	93,6
Bélgica	58,2	59,5	79,6	51,0	44,1	49,5	93,6
Reino Unido	58,0	69,5	74,6	67,5	41,8	33,2	94,4
Eslovenia	57,3	63,6	71,3	49,4	46,6	47,2	90,1
Irlanda	56,5	65,8	79,0	54,3	52,0	31,4	95,2
Francia	55,7	61,3	76,9	50,7	34,5	48,8	90,6
Alemania	55,3	62,2	78,4	46,7	39,7	45,1	90,0
Luxemburgo	55,2	63,6	92,3	64,6	47,1	22,6	94,6
Est. español	53,6	59,6	59,7	53,4	33,5	47,8	92,2
Austria	50,2	66,5	77,6	44,5	38,6	27,1	92,7
Estonia	49,8	62,0	48,4	55,4	49,8	27,9	82,0
Letonia	46,9	63,3	43,2	40,3	35,2	42,5	75,6
Malta	46,8	60,7	71,4	36,3	36,7	28,3	95,6
Chipre	44,9	74,0	74,6	51,5	24,4	16,9	92,4
República Checa	43,8	54,2	60,4	42,0	23,5	31,8	89,5
Polonia	43,7	55,5	54,2	41,8	20,8	38,5	83,6
Hungría	41,6	60,7	53,8	35,3	31,9	23,5	85,2
Italia	41,1	53,8	68,0	32,5	32,4	21,8	89,5
Lituania	40,2	55,6	45,6	47,6	22,8	22,8	82,3
Croacia	39,8	53,6	52,0	31,0	25,9	29,7	85,3
Bulgaria	38,5	58,7	40,3	31,8	17,0	36,8	86,0
Grecia	38,3	56,9	56,4	37,6	17,9	21,9	90,8
Portugal	37,9	59,1	56,0	37,8	22,4	17,6	83,3
Eslovaquia	36,5	52,8	56,7	34,0	17,7	21,1	86,7
Rumanía	33,7	61,6	38,4	28,2	17,4	20,7	84,4

Fuente: Índice de igualdad de género 2015.

A partir de esta primera radiografía del estado de la igualdad a nivel europeo, se presenta a continuación una fotografía ampliada y actualizada de las desigualdades de género persistentes en el Estado español en diferentes ítems incluidos en el Índice Europeo de Igualdad de Género.

3.1.1. Usos de los tiempos

Entre los seis ámbitos analizados para construir el ÍEIG este es, sin ninguna duda, en el que menor puntuación obtiene el Estado español con 4 puntos por debajo de la media europea. Dicho ítem refleja la dedicación de tiempos de mujeres y hombres a los cuidados y al tiempo social (ocio y voluntariado o actividades de carácter caritativo). En coherencia con los datos obtenidos en el ÍEIG, otros indicadores ratifican que los usos de los tiempos en la sociedad del Estado español siguen siendo muy dispares para mujeres y hombres, lo que acaba transformándose en importantes desigualdades. En la tabla 3.2 pueden observarse las diferencias en la dedicación media diaria a distintas actividades de mujeres y hombres, entre las que destaca la dedicación al trabajo remunerado y al hogar y familia, es decir, a los cuidados.

Tabla 3.2: Porcentaje de personas que realizan la actividad en el transcurso del día y duración media diaria dedicada a la actividad de dichas personas.

Actividades Principales	Total personas		Varones		Mujeres	
	% de personas	Duración media diaria	% de personas	Duración media diaria	% de personas	Duración media diaria
0 Cuidados personales	100,0	11:32	100,0	11:35	100,0	11:29
1 Trabajo remunerado	33,5	7:20	38,6	7:54	28,6	6:35
2 Estudios	14,8	5:18	14,4	5:27	15,1	5:09
3 Hogar y familia	83,5	3:34	74,4	2:28	92,2	4:25
4 Trabajo voluntario y reuniones	11,8	1:50	9,1	2:01	14,4	1:43
5 Vida social y diversión	57,0	1:43	56,0	1:49	58,1	1:38
6 Deportes y actividades al aire libre	38,4	1:46	41,8	1:57	35,1	1:33
7 Aficiones e informática	29,7	1:52	36,0	2:02	23,6	1:37
8 Medios de comunicación	88,4	3:00	87,7	3:08	89,0	2:51
9 Trayectos y empleo del tiempo no especificado	84,6	1:23	87,4	1:25	82,0	1:21

Fuente: Encuesta de Empleo del Tiempo 2009-2010, INE.

En relación a lo observado entre los tiempos dedicados al empleo y los cuidados, cabe destacar que en el Estado español, como en la mayoría de países europeos, existe una clara asociación positiva entre la paternidad y el empleo, es decir la tasa de empleo de los hombres es más alta en caso de tener (más) hijas y/o hijos menores de 12 años (INE, 2012). A excepción de Dinamarca, Croacia y Eslovenia, esta relación se invierte en el caso de las mujeres (Mills, M., Tsana, F., Prää, P. et al., 2014). Así, en el Estado español, a medida que se incrementa el número de hijos y/o hijas menores de 12 años, disminuye la tasa de empleo de estas últimas (INE, 2012).

CAPÍTULO 3. DESIGUALDADES DE GÉNERO Y MARCO LEGISLATIVO Y POLÍTICO DE LA IGUALDAD DE GÉNERO Y LOS PPG. UNA RADIOGRAFÍA ACTUAL

En esta línea y como puede observarse en la tabla 3.3, el porcentaje de mujeres que deja su empleo remunerado por periodos superiores a los tres meses cuando se produce el nacimiento de una hija o hijo, es muy superior al de los hombres que proceden del mismo modo. La diferencia entre unas y otros en este ítem se incrementa en la medida que lo hace la duración del periodo de alejamiento del empleo.

Tabla 3.3 Personas de 16 y 64 años que hayan dejado el trabajo después del nacimiento de su hijo/a para prestarle cuidados, sin considerar la excedencia, según la duración de este periodo y la relación con la actividad. 2010 (%)

	Menos de 1 mes	De 1 a 3 meses	De 3 a 6 meses	De 6 meses a 1 año	Más de 1 año	Aún no se ha incorporado	Sí, pero no sabe cuánto duró este periodo
Hombres	56,5	23,7	..	0,3	6,8	12,8	..
Ocupados	67,6	24,7	..	0,4	7,4	..	..
Parados	16,9	46,0	..	..	11,9	25,2	..
Inactivos	43,2	..	..	..	..	56,8	..
Mujeres	3,7	14,0	11,9	19,2	35,3	14,6	1,3
Ocupados	5,1	19,8	14,2	20,3	38,2	1,4	1,0
Parados	2,3	5,2	4,4	26,8	36,2	24,0	1,2
Inactivos	0,4	3,1	10,9	9,3	25,6	48,3	2,3

(..) dato no disponible

Nota: todas ellas verifican tener al menos un hijo menor de 8 años y que están ocupadas o que no estándolo hayan trabajado en algún momento desde el nacimiento del menor de sus hijos

Fuente: Encuesta de Población Activa. Módulo 2010. Conciliación entre la vida laboral y la familiar. INE

Otras alternativas para compaginar cuidados y empleo son la reducción de la jornada laboral por cuidado de hijas y/o hijos y la vinculación al trabajo a tiempo parcial, ambas opciones asumidas mayoritariamente por mujeres. Así, frente a un 2,1 % de hombres que ha reducido el número de horas trabajadas en un tiempo superior o igual a un mes por cuidados de hijas y/o hijos menores de 8 años, el porcentaje de mujeres que ha actuado del mismo modo asciende al 21,1% (Encuesta de Población Activa. Módulo 2010. Conciliación entre la vida laboral y la familiar. INE). Igualmente, entre la población ocupada, tal y como se refleja en la tabla 3.4, se observa una mayor presencia de las mujeres entre la población que tiene contratos a tiempo parcial, con las consecuencias que ello conlleva en términos de remuneración, condiciones de trabajo y cotización a la seguridad social, una situación que puede explicarse por la necesidad de compatibilizar empleo y cuidados.

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

Tabla 3.4. Número de trabajadores/as a tiempo parcial en el empleo total según periodo (miles de personas).

Año	Mujeres Asalariadas		Hombres Asalariados	
	Total asalariadas	Jornada parcial	Total asalariados	Jornada parcial
2015	8.105,7	2.039,4	9.760,3	772,8
2014	7.901,5	2021,6	9.442,7	737,1
2013	7823,2	1977,4	9.315,8	729,9
2012	8.024,5	1.921,5	9.608,2	633,2
2009	8.317,8	1873,1	10.733,1	523,6

Fuente: elaboración propia a partir Encuesta de Población Activa. Medias Anuales. INE

Cruzando las variables señaladas, el número de hijas/os hasta dos descendientes y el trabajo a jornada parcial, se observa nuevamente una relación opuesta en función del sexo: mientras los hombres reducen su presencia en empleos de jornada parcial cuando tienen un mayor número de hijas/os; la proporción de mujeres en el empleo a tiempo parcial se incrementa a medida que tienen mayor número de descendencia (ver tabla 3.5).

Tabla 3.5. Población ocupada a tiempo parcial por número de descendientes (hasta 2). Estado español (% de ocupados/as de 25 a 54 años)

	2015	2014	2013	2012
Sin descendencia				
Hombres	8,9	8,8	9,3	7,4
Mujeres	21,3	21,6	20,5	18,4
1 descendiente				
Hombres	5,8	5,9	6,4	5,6
Mujeres	27,6	28,2	29,3	27,0
2 descendientes				
Hombres	5,1	5,2	4,7	4,0
Mujeres	27,9	28,4	30,3	27,5

Fuente: Elaboración propia a partir Encuesta Europea de Fuerza de Trabajo (LFS). Eurostat

De estos datos se desprende que los cuidados y la conciliación siguen siendo “cosa de mujeres”, lo que explica que según la información del módulo sobre conciliación entre la vida laboral y familiar de la Encuesta de Población Activa del año 2010, el 97,3% de las personas ocupadas a tiempo parcial por hacerse cargo del cuidado de hijas/os de 14 años o menos,

CAPÍTULO 3. DESIGUALDADES DE GÉNERO Y MARCO LEGISLATIVO Y POLÍTICO DE LA IGUALDAD DE GÉNERO Y LOS PPG. UNA RADIOGRAFÍA ACTUAL

propios o de la pareja, eran mujeres. El motivo que mayoritariamente exponen tanto mujeres como hombres para explicar por qué han optado por la jornada parcial para ocuparse de sus hijas/os menores, es el del elevado precio de los servicios de cuidado. Cuando se trata del cuidado a personas dependientes, siguen siendo las mujeres las que mayoritariamente optan por una jornada laboral parcial para poder conciliar: el 89,1% de las personas ocupadas a tiempo parcial por hacerse cargo del cuidado de personas dependientes son mujeres.

Estos datos trazan un escenario en el que los usos de los tiempos de mujeres y hombres son muy diferentes en lo que se refiere a empleo y cuidados, con las consecuencias que ello conlleva en términos de desigualdades entre ambos. La tabla 3.6 refleja como las mujeres dedican un promedio diario de dos horas más que los hombres al trabajo de cuidados (recogido en la encuesta como tiempo dedicado al hogar y familia) mientras que su vinculación al trabajo remunerado les ocupa menor cantidad de tiempo en comparación al tiempo que dedican los hombres.

Tabla 3.6. Duración media diaria dedicada a la actividad por las personas que la realizan. 2009-2010 (horas y minutos)

	Hombres	Mujeres
Cuidados personales (*)	11:33	11:26
Trabajo remunerado	7:55	6:43
Estudios	5:13	5:05
Hogar y familia	2:32	4:29
- Actividades para el hogar y familia no especificadas	1:22	1:37
- Actividades culinarias	0:55	1:44
- Mantenimiento del hogar	0:53	1:17
- Confección y cuidado de ropa	0:35	1:08
- Jardinería y cuidado de animales	1:54	1:08
- Construcción y reparaciones	1:51	1:22
- Compras y servicios	1:04	1:07
- Gestiones del hogar	0:57	0:46
- Cuidado de niños	1:46	2:22
- Ayudas a adultos miembros del hogar	1:41	1:40
Trabajo voluntario y reuniones	2:10	1:51
- Trabajo voluntario al servicio de una organización	2:34	2:40
- Ayudas informales a otros hogares	2:13	2:03
- Actividades participativas	1:43	1:15
Vida social y diversión	1:54	1:43
Deportes y actividades al aire libre	2:03	1:40
Aficiones e informática	2:05	1:38
Medios de comunicación	3:06	2:49
Trayectos y empleo del tiempo no especificado	1:25	1:21

(*) en los cuidados personales se incluye dormir, comer y beber, el aseo y vestido

Fuente: Encuesta de Empleo del Tiempo. INE

3.1.2. Ámbito laboral

En el caso del Estado español, el ítem del empleo es el tercero en mejor puntuación obtenida en el IEIG y, como muestran los siguientes indicadores, en este ámbito también siguen persistiendo importantes desigualdades entre mujeres y hombres. Es cierto que la presencia de las mujeres es cada vez mayor en el mercado laboral y que esta presencia se caracteriza por su elevado nivel formativo, frente a ello destaca el mantenimiento de una tasa de empleo inferior que la de los hombres. La tasa de empleo de las mujeres es del 41,1% para el año 2015 (ver tabla 3.7), manteniéndose la brecha de género³⁸ en 11 puntos (año 2015). Puede observarse que desde el año 2008 se ha reducido en algo más de 7 puntos la brecha de género. Esta dinámica se explica, en gran medida, a la progresiva disminución de la tasa de empleo de los hombres debido a la crisis económica (la tasa de empleo de los hombres disminuye en 10 puntos en el periodo comprendido entre 2008 y 2015, mientras que la de las mujeres únicamente lo hace en dos puntos).

Tabla 3.7. Tasa de empleo por sexos. Brecha de género

	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008
Tasa de empleo por sexo								
Hombres (de 16 y más)	52,1	50,3	49,4	50,4	53,1	54,7	56,5	62,5
Mujeres (de 16 y más)	41,1	40,0	39,6	39,8	41,2	41,6	42,1	43,9
Brecha de género	11,0	10,3	9,8					
				10,6	12,0	13,1	14,4	18,6

Fuente: Elaboración propia a partir Encuesta de Población Activa. INE

Por otra parte, la distribución de mujeres y hombres en los diferentes sectores económicos sigue siendo muy dispar. El sector servicios aglutina al 90,3% de las mujeres ocupadas (2014), un porcentaje muy superior al de los hombres (67,8%). Esta disparidad viene reproduciéndose en las últimas décadas, resultando de este modo un sector históricamente, altamente feminizado (ver Tabla 3.8). Si bien es cierto que la tendencia de concentración de las mujeres en el sector servicios es compartida en la UE-28, no lo es menos que en el año 2014 el porcentaje de mujeres ocupadas del Estado español que se desenvuelven en el sector servicios supera en 5 puntos a la media de la EU-28³⁹. Por su parte, las mujeres ocupadas en el sector industrial y agricultura en el Estado español representan el 7,6% y el 2,1% respectivamente

³⁸ La brecha de género hace referencia a la diferencia existente entre la tasa masculina y femenina en la categoría de una variable. Su cálculo se obtiene de la resta de la tasa femenina menos la tasa masculina.

³⁹ Mientras en el Estado español el 90,3% de las mujeres ocupadas se ubican en el sector servicios, a nivel europeo este sector aglutina al 85,3%.

CAPÍTULO 3. DESIGUALDADES DE GÉNERO Y MARCO LEGISLATIVO Y POLÍTICO DE LA IGUALDAD DE GÉNERO Y LOS PPG. UNA RADIOGRAFÍA ACTUAL

(2014). Unas cifras bastante inferiores a la media europea donde estos sectores aglutinan el 10,9% y el 3,8% respectivamente (Encuesta de Población Activa. INE).

Tabla 3.8. Porcentaje de población ocupada por sexo y sector económico, 2014, 2013 y 2009

Sector económico	2014		2013		2009	
	Hombres ocupados (%)	Mujeres ocupadas (%)	Hombres ocupados (%)	Mujeres ocupadas (%)	Hombres ocupados (%)	Mujeres ocupadas (%)
Agricultura	5,7	2,1	5,8	2,1	5,2	2,3
Industria	26,5	7,6	27,1	7,7	33,4	9,1
Servicios	67,8	90,3	67,1	90,2	61,4	88,6

Fuente: Elaboración propia a partir Encuesta de Población Activa. INE.

En lo que a los salarios percibidos se refiere, cabe destacar que, en conjunto, el Estado español se sitúa de nuevo por debajo de la media europea (ver IEIG). A este dato se suma la brecha salarial entre hombres y mujeres, recibiendo las mujeres una ganancia media anual que representa el 77,9% de la percibida por los hombres (año 2014). En el año 2009 representaba el 79,3% de la ganancia media anual percibida por los hombres, por lo que se ha ampliado la diferencia (Encuesta Cuatrianual de Estructura Salarial. INE).

3.1.3. Poder y toma de decisiones

A pesar de la relativamente elevada puntuación obtenida por el Estado español en el ítem de “Poder” del IEIG, se observa que la participación de las mujeres en los sucesivos gobiernos del Estado español no siempre ha respetado la paridad exigida por la legislación (ver tabla 3.9). A pesar que en la Ley de Igualdad del Estado español se remarca la alineación con los textos internacionales que abogan por la presencia equilibrada de mujeres y hombres en el ámbito de la representación política, la realidad muestra la incapacidad de alcanzar estas cifras en reiteradas legislaturas. Como puede observarse en la tabla 3.9, la realidad paritaria que se produjo durante el periodo 2008-2010 bajo el gobierno de Rodríguez Zapatero (PSOE), lejos de sentar las bases de una tendencia, se ha traducido en un hecho coyuntural.

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

Tabla 3.9. Mujeres en el Gobierno

	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006
Ambos sexos	14	14	14	14	14	14	16	18	18	17	17
% mujeres	35,7	28,6	28,6	28,6	28,6	28,6	50,0	50,0	50,0	41,2	47,1

Nota: Los datos se recogen con motivo de cada remodelación del gabinete y quedan referidos a la composición del Gobierno en diciembre de cada año

Fuente: Elaboración del Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades a partir de los datos publicados en la web del Gobierno de España

Finalmente cabe destacar que la presencia de las mujeres tanto en altos cargos de la Administración General del Estado, como en los puestos de dirección de empresas grandes o medianas sigue siendo, en la línea de la tendencia europea, muy reducida. En relación a los primeros, es necesario señalar que en 2015, las mujeres representaban un 31,2% del total de los cargos en órganos superiores y altos cargos en la Administración General del Estado⁴⁰. Por su parte, el número de mujeres en los Consejos de Administración de las empresas del Ibex 35, como puede observarse en la tabla 3.10, sólo representan el 19,4% del total (año 2015), una proporción baja pero que prácticamente triplica la presencia de mujeres en 2011. Atendiendo al cargo en dichas empresas, las Presidencias únicamente están ocupadas por mujeres en el 5,7% de los casos. De todo ello se deduce que, a pesar de las cifras obtenidas en el IEIG, el ejercicio del poder en el Estado español sigue siendo una cuestión de los hombres.

Tabla 3.10. Mujeres en la presidencia y en los consejos de administración de las empresas del IBEX 35 (%)

	2015	2014	2013	2012	2011	2010
Total Consejo	19,4	18,2	15,6	13,3	7,2	10,1
Presidentas	5,7	8,6	5,7	2,9	1,7	0,0
Vicepresidentas	2,4	7,1	8,0	7,0	3,5	8,0
Consejeras	23,1	20,7	17,6	15,3	8,2	11,4
Consejeras secretarias	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fuente: Elaboración del Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades a partir de datos publicados por la Comisión Nacional del Mercado de Valores en su página web

⁴⁰ En los órganos superiores y altos cargos en la Administración General del Estado se incluyen: Gobierno, Secretarías de Estado, Subsecretarías, Direcciones Generales y Altos cargos sin rango concreto (altos cargos de Entes Públicos que son nombrados por el Gobierno, aunque no tengan rango administrativo).

3.1.4. Salud

En el ámbito de “Salud” el Estado español se encuentra 2 puntos por encima de la media europea. En este resultado, y atendiendo a los indicadores contemplados en el mismo, incide de un modo importante el sistema de sanidad pública vigente que está viéndose afectado de manera notable por las medidas económicas de ajuste impuestas. Por otra parte, el entorno socioambiental y las desigualdades que prevalecen en este campo afectan de manera importante a la salud de las mujeres. El primer indicador observado es la autopercepción del estado de salud, en el que también se plasman desigualdades significativas entre los hombres y las mujeres: el 76,7% de los hombres mayores de 15 años consideran que su salud es buena o muy buena, el frente al 67,5% de las mujeres que opinan del mismo modo. Es importante señalar que tal percepción está directamente relacionada con la variable de clase social, disminuyendo la valoración positiva sobre la salud en la medida que el nivel socioeconómico disminuye (Encuesta Nacional de Salud 2011-2012.INE-MSSSI).

Los distintos tipos de enfermedad no afectan por igual a mujeres y hombres, una diferencia que está influenciada por las desiguales cotidianidades en que se sumergen unas y otros. En este sentido es importante destacar que las mujeres mayores de 15 años están más afectadas (9 puntos más) por enfermedades crónicas o de larga duración que los hombres: 46,9% frente a 37,8%, con las limitaciones que ello supone. También el tipo de enfermedades crónicas que afecta a unas y otros son diferentes, siendo la artritis, artrosis o reumatismo (25,1%), el dolor de espalda crónico lumbar (22,8%) y el dolor de espalda crónico cervical (21,9%) las más frecuentes en las mujeres, mientras que la tensión alta (17,4%), el colesterol alto (15,9%) y el dolor de espalda crónico lumbar (14,3%) afectan en mayor medida a los hombres (Encuesta Nacional de Salud 2011-2012.INE-MSSSI).

Finalmente cabe destacar que los hombres presentan una mayor calidad de vida que las mujeres en tanto el porcentaje de hombres que no tiene ningún problema en los ámbitos de la movilidad, el autocuidado, las actividades cotidianas, el dolor o malestar, la ansiedad o depresión, es superior al de las mujeres (Encuesta Nacional de Salud 2011-2012.INE-MSSSI).

3.1.5. Violencia machista

Sin duda, los datos más dramáticos de la desigualdad son los que develan la realidad de la violencia machista. Una violencia que es consecuencia de la discriminación y el desequilibrio de poder entre mujeres y hombres y que, al mismo tiempo, tiene como objetivo la perpetuación del control y la subordinación de la mujer al hombre. La manifestación de esta violencia adopta diferentes modalidades como son la psicológica, física, sexual y/o económica. Habitualmente se instala en las relaciones y se llega a normalizar su dinámica, pero también se produce bajo la fórmula de la actuación ocasional. La violencia produce efectos negativos en la participación de las mujeres en diferentes ámbitos de la vida al impedir el ejercicio de la ciudadanía y su pleno desarrollo. Entre otros campos cabe señalar el impacto de este tipo de violencia sobre la salud y el bienestar, en el desempeño laboral, incidiendo en un mayor absentismo y menor productividad, en el deterioro de la calidad de vida, en la participación social y política, así como en la pérdida de capital social y de desarrollo social de las mujeres que la sufren.

A pesar de la lacra que para las mujeres supone este tipo de violencia, pero también para la sociedad en su conjunto, su presencia en el Estado español sigue siendo elevada. Las cifras siguen visibilizando un elevado número de asesinatos de mujeres por sus parejas o ex parejas, reflejo del máximo ejercicio del poder de los hombres sobre las mujeres en el actual sistema patriarcal. Asesinatos que, igual como la violencia, se producen sin atender a la edad, nacionalidad, etnia, etc. (Moriana, 2013). En la tabla 3.11 puede verse la evolución de estos asesinatos desde el año 1999 al 2015. Del III Informe anual del Observatorio estatal sobre violencia a la mujer se recoge que en el imaginario colectivo del Estado español, la violencia machista es un fenómeno muy extendido *“que no tiene visos de reducirse por el momento”* (Ministerio de Igualdad, 2010:9).

CAPÍTULO 3. DESIGUALDADES DE GÉNERO Y MARCO LEGISLATIVO Y POLÍTICO DE LA IGUALDAD DE GÉNERO Y LOS PPG. UNA RADIOGRAFÍA ACTUAL

Tabla 3.11. Víctimas mortales por violencia de género

	Número
1999	54
2000	63
2001	50
2002	54
2003	71
2004	72
2005	57
2006	69
2007	71
2008	76
2009	56
2010	73
2011	61
2012	52
2013	54
2014	54
2015	60

Nota: Se incluyen aquellos casos en los que el agresor es el cónyuge, excónyuge, compañero sentimental, excompañero sentimental, novio o exnovio

Fuente: 1999-2005: Instituto de la Mujer a partir de noticias de prensa y de datos del Ministerio del Interior. A partir de 2006 datos de la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género

3.2. MARCO LEGISLATIVO Y POLÍTICO DE LA IGUALDAD DE GÉNERO Y LOS PPG

En las páginas anteriores ha quedado evidenciada la persistencia de importantes desigualdades de género en los diferentes ámbitos y tiempos que conforman la cotidianidad de mujeres y hombres en el Estado español. Es precisamente en este contexto en el cual las iniciativas de PPG pueden ser utilizadas como herramientas para tratar de reducirlas. En este subapartado se presenta un breve estado de la cuestión y análisis de la legislación, estructuras e instrumentos existentes a nivel supraestatal, estatal y autonómico en materia de igualdad, por ser el marco en el cual se desarrollan los PPG. Se presenta, en definitiva, el marco de referencia legal y su traducción en medidas específicas para la implementación de PPG.

3.2.1. Nivel supraestatal

En este nivel se incluye tanto el ámbito internacional como el europeo. En el primero cabe destacar por orden de antigüedad y entre los instrumentos que reconocen el derecho jurídico universal de la igualdad entre mujeres y hombres, la Carta de las Naciones Unidas (1945), por incluir la igualdad entre unas y otros en la esfera de los derechos humanos. Por su parte, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) incluye el principio de igualdad y no discriminación por razón de sexo (Art. 2.1) y la Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer (Asamblea General de Naciones Unidas, 1967) que considera injusta la discriminación a las mujeres y la reconoce como una ofensa a la dignidad humana. La referida declaración es la precursora de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW por sus siglas en inglés) de Naciones Unidas (1979), que entró en vigor como tratado internacional el año 1981 y fue ratificada por el Estado español en 1983. La CEDAW condena en su articulado la discriminación contra las mujeres en todas sus formas e incluye el reconocimiento de los estados como responsables y garantes de sus derechos. Por su parte, la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos de Viena (1993) reconoce los derechos humanos de las mujeres y las niñas como parte de los derechos humanos universales. En la IV Conferencia Mundial sobre las Mujeres (Beijing, 1995) se renovó el compromiso de los diferentes estados en el fomento de la igualdad. Los principales acuerdos de Beijing se recogen en la Declaración y Plataforma de Acción, entre los cuales cabe destacar el compromiso de los gobiernos firmantes *“a garantizar que todas nuestras políticas y programas reflejen una perspectiva de género”* (p.5), definiéndose formalmente de este modo el *gender mainstreaming* como una estrategia prioritaria y necesaria para alcanzar la igualdad. Es importante señalar que la aceptación a todos los niveles (supraestatal, estatal y autonómico) de dicha estrategia implica implícitamente la aceptación de los PPG, en tanto en cuanto la incorporación de la perspectiva de género en todas las políticas incluye también la política presupuestaria.

Dichos acuerdos han sido revisados cada cinco años (Beijing+5, Beijing +10, Beijing +15 y Beijing +20, en Nueva York), reafirmandose al mismo tiempo los compromisos de los estados miembros para con la igualdad. Finalmente y dado el objeto de estudio de este trabajo, en el ámbito internacional es importante destacar la Declaración mundial de la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA) sobre las mujeres en el gobierno local (1998), que otorga gran importancia a la labor de dicho ámbito en la consecución de la igualdad de género.

CAPÍTULO 3. DESIGUALDADES DE GÉNERO Y MARCO LEGISLATIVO Y POLÍTICO DE LA IGUALDAD DE GÉNERO Y LOS PPG. UNA RADIOGRAFÍA ACTUAL

En este marco supraestatal e internacional que aboga por la defensa de la igualdad entre mujeres y hombres, pueden encontrarse diferentes referencias a los PPG en instrumentos y normas legales. Al respecto es importante resaltar la ya mencionada Plataforma de Acción (Beijing, 1995), que incluye, además del compromiso de los gobiernos a incorporar el *gender mainstreaming*, la necesidad “*de que en las decisiones presupuestarias sobre políticas y programas se integre una perspectiva de género, al mismo tiempo que una financiación adecuada de los programas encaminados a lograr la igualdad entre la mujer y el hombre*” (Capítulo IV, Disposiciones financieras, num. 345, p.139). Cinco años más tarde, en la Resolución General de Beijing +5, se insta a los estados miembros a incorporar la perspectiva de género en los presupuestos públicos de todos los niveles político-administrativos. Posteriormente, el Informe del Comité Especial Plenario del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General⁴¹ reconoce los PPG como

“una herramienta importante para determinar la diferencia en la repercusión de los gastos sobre la mujer y el hombre con el fin de garantizar una utilización equitativa de los recursos existentes. Dicho análisis es fundamental para promover la igualdad entre los géneros” (punto 36, p. 21).

En el punto 65 de dicho documento se señala que “*es preciso apoyar la realización y el logro de los objetivos de la igualdad entre los géneros*”, incluyéndose para ello como “*esencial prestar una atención explícita a esos objetivos en todos los procesos presupuestarios a nivel nacional, regional e internacional*” (p. 28). Finalmente, en el punto 73.b del mismo documento se incluye la necesidad de “*Incorporar una perspectiva de género en la elaboración, el desarrollo, la aprobación y la ejecución de todos los procesos presupuestarios*” (p. 35).

La Unión Europea también reconoce en diferentes tratados la igualdad entre mujeres y hombres como un valor y objetivo fundamental. El Tratado de Roma⁴² (1957), el Tratado de Ámsterdam (1997) y el Tratado de Niza (2001) ya incluían el principio de igualdad, que se convirtió en valor común de la UE en el Tratado de la Unión Europea (Art. 2 y 3), el Tratado de Funcionamiento de la UE (Art. 8, 153, 157) y la Carta de los Derechos Fundamentales (Art. 21 y 23). En marzo de 2010, la Comisión Europea adoptó la Carta de la Mujer en la que, además de renovar su compromiso por la igualdad entre los sexos, se insiste en la necesidad de incorporar

⁴¹ Asamblea General. Documentos Oficiales. Vigésimo tercer período extraordinario de sesiones. Suplemento No. 3 (A/S-23/10/Rev.1).

⁴² Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea firmado en Roma en 1957.

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

la transversalización de la perspectiva de género. Nuevamente en relación al objeto de esta investigación, cabe señalar la Carta Europea para la igualdad de mujeres y hombres en la vida local, elaborada y promovida por el Consejo de Municipios y Regiones de Europa y sus asociados en el periodo 2005-2006, que invita a posicionarse públicamente en pro de la igualdad y a traducir dicho compromiso en prácticas en los respectivos territorios.

La introducción del principio de igualdad en la normativa europea ha ido acompañada de la aprobación de acciones y estrategias cuyo objetivo ha sido y sigue siendo la transición de la igualdad del plano formal al plano de la igualdad efectiva. En este sentido es importante destacar el IV Programa de acción comunitaria para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (1996-2000) y la Estrategia marco comunitaria para la igualdad de género (2001-2005) que, inspirados en las estrategias adoptadas en la IV Conferencia Mundial de la Mujer, señalan la necesidad de integrar la cuestión de igualdad en todas las actividades comunitarias. Posteriormente y basado en la anterior, se han aprobado el Plan de trabajo para la igualdad entre las mujeres y los hombres (2006-2010) y la Estrategia para la igualdad entre mujeres y hombres 2010-2015 de la Comisión Europea, esta última muy centrada en la mejora de la situación de las mujeres en el mercado de trabajo y en los lugares de decisión. Por su parte, el Pacto Europeo por la Igualdad de Género (2001-2020), reafirma el compromiso “*de cumplir las ambiciones de la UE en materia de igualdad de género*” (Consejo de la Unión Europea, 2011:12), así como garantizar la integración de la perspectiva de género en todos los ámbitos de actuación, en particular en el contexto de la Estrategia europea 2020.

A nivel europeo existen igualmente diferentes acuerdos e instrumentos en los cuales se integran los PPG como estrategia para el fomento de la igualdad. De manera implícita dicha integración se produce en la apuesta por la transversalidad de género impulsada desde el mencionado Tratado de Ámsterdam. Pero además cabe destacar la Conferencia de Alto Nivel organizada en 2001 por la OCDE y apoyada por el Consejo Nórdico y UNIFEM durante la presidencia del Gobierno Belga en el Consejo de Europa (Holvoet, 2001). En la misma se fijó el año 2015 como *dead line* para la implementación de los PPG en todos los niveles administrativos de los Estados miembros de la UE. Por su parte, el Informe Beijing +10 *Progress made within the EU*, insta a los gobiernos a implementar los PPG y el Plan de trabajo para la igualdad entre mujeres y hombres 2006-2010, señala el “*gender budgeting*” como una metodología para fomentar la igualdad de género. En su segunda parte (titulada “*Mejorando la gobernanza a favor de la igualdad de género*”), se destaca que “*...los presupuestos de género (la aplicación de una perspectiva de género en el proceso presupuestario) promoverán*

CAPÍTULO 3. DESIGUALDADES DE GÉNERO Y MARCO LEGISLATIVO Y POLÍTICO DE LA IGUALDAD DE GÉNERO Y LOS PPG. UNA RADIOGRAFÍA ACTUAL

la igualdad...". Este plan incorpora, entre otras acciones, "Impulsar los presupuestos de género a nivel local, regional y nacional, incluyendo el intercambio de las mejores prácticas" (p.12). La Estrategia de Igualdad de Género 2014-2017 del Consejo de Europa reitera la importancia de los PPG para avanzar en el gender mainstreaming. Por su parte, el Comité Asesor sobre la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres de la Comisión Europea señalaba en 2008 en su Opinión sobre el futuro del presupuesto de la UE, que

"los presupuestos de género son y deberán ser vistos como una parte integral de la agenda de buen gobierno que pretende hacer un uso más enfocado, eficaz y eficiente de los recursos públicos, en consonancia con los compromisos políticos adoptados en relación con la igualdad entre mujeres y hombres" (p.11).

Otras declaraciones políticas y recomendaciones que apuestan por los PPG a nivel de la UE pueden observarse en la siguiente tabla:

Tabla 3.12. Declaraciones y recomendaciones europeas que apuestan por los PPG en la UE

AÑO	DECLARACIÓN/RECOMENDACIÓN
2003	Sobre el <i>gender budgeting</i> (integración de la perspectiva de género en el presupuesto)- elaboración de presupuestos públicos con una perspectiva de género. Resolución del Parlamento Europeo sobre Presupuestos de Género.
2003	<i>Opinión sobre los Presupuestos de Género</i> del Comité Asesor sobre la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres de la Comisión Europea. UE.
2005	<i>Informe sobre Presupuestos de Género</i> . Informe Final del Grupo de Especialistas en Presupuestos de Género (EG-S-GB). Directorado General de Derechos Humanos, Estrasburgo.
2007	Recomendaciones del Consejo de Europa sobre los <i>Estándares y Mecanismos de Igualdad de Género</i> .
2009	Declaration on making gender equality a (de facto) reality, Consejo de Europa

Fuente: elaboración propia a partir de Comisión Europea (2008b) y Consejo de Europa (2009).

3.2.2. Nivel estatal

La Constitución Española (1978) ensalza la igualdad como valor superior del ordenamiento jurídico (Artículo 1.1) y apela a la igualdad de todas las personas ante la Ley, explicitando que no cabe discriminación alguna por razón de sexo (Art. 14). Por otra parte, en su artículo 9.2,

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

señala que son los poderes públicos los responsables de promover las condiciones que permitan tanto la mencionada igualdad como la libertad.

Instaurada la denominada etapa democrática, y con una década de retraso en comparación con otros países occidentales, el feminismo institucional se instala en el aparato del Estado español el año 1983 con la creación del Instituto de la Mujer. Como puede observarse en la tabla 3.13, desde su aparición, la ubicación del Instituto de la Mujer (IM) en el organigrama gubernamental, ha sufrido importantes variaciones, habiéndose adscrito a diferentes organismos.

Tabla 3.13. Adscripción del IM a diferentes organismos por periodos.

Periodo	Organismo al que se adscribe el IM
1983-1988	Ministerio de Cultura
1988- 2004	Ministerio de Asuntos Sociales
2004-2008	Ministerio de Trabajo, a través de la Secretaría General de Políticas de Igualdad
2008-2010	Ministerio de Igualdad, a través Secretaria General de Políticas de Igualdad
2010-2011	Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, a través de la Secretaría de Estado de Igualdad
2011-2014	Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, a través de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad

Fuente: Elaboración propia a partir web Instituto Mujer⁴³.

El año 2014, bajo los argumentos de racionalización de la Administración y de evitar duplicidades, se acordó la integración de las competencias de la Dirección General para la Igualdad de Oportunidades dentro de los cometidos y estructura del Instituto de la Mujer⁴⁴, que, como consecuencia de ello, pasó a denominarse “*Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades*”.

El Instituto de la Mujer y lo que acontece en materia de igualdad a nivel estatal, son el punto de referencia inicial para el impulso de la inclusión en la agenda política de la temática de igualdad y de las propias políticas de igualdad (Bustelo, 2004) en el resto de niveles político administrativos. A pesar del importante rol desempeñado por dicho Instituto, es necesario mencionar que el mismo carece de capacidad para ejecutar las políticas de igualdad que elabora. La responsabilidad de dicha ejecución recae sobre el ministerio que en cada caso corresponda, sin que el Instituto de la Mujer tenga potestad para, en su caso, poder sancionar a las entidades correspondientes por su incumplimiento (Valiente, 1996).

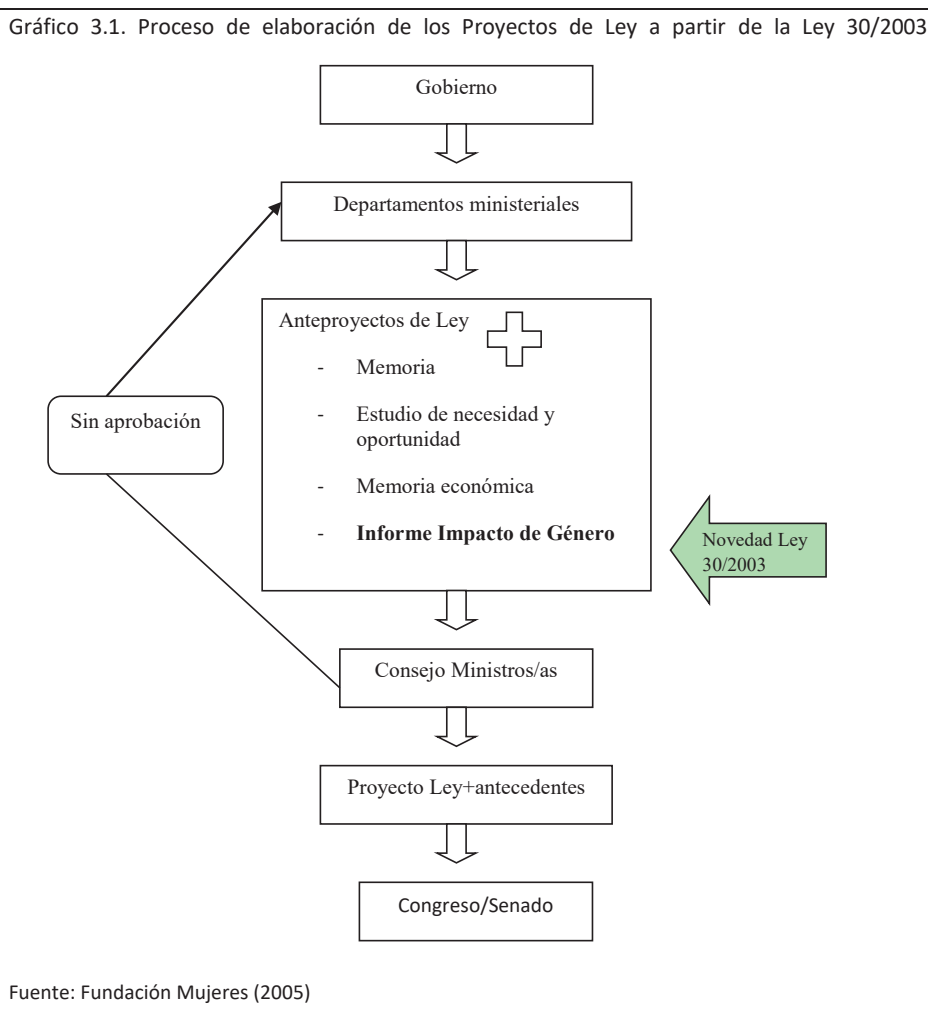
⁴³ <http://www.inmujer.gob.es/elInstituto/conocenos/home.htm>, Recuperado el 15 de diciembre de 2014.

⁴⁴ Ley 15/2014, de 16 de septiembre, BOE, 17 de septiembre de 2014.

CAPÍTULO 3. DESIGUALDADES DE GÉNERO Y MARCO LEGISLATIVO Y POLÍTICO DE LA IGUALDAD DE GÉNERO Y LOS PPG. UNA RADIOGRAFÍA ACTUAL

En cuanto a los órganos de participación de las mujeres, cabe destacar que el primer trimestre del año 2011 se constituyó el Consejo de Participación de las Mujeres como órgano de interlocución entre las asociaciones de mujeres y las administraciones públicas. Dicha creación quedaba recogida en la Ley de Igualdad, pero además era una reivindicación de las organizaciones de mujeres y feministas y desde los organismos de participación autonómicos desde hacía muchos años.

En este marco constitucional e institucional, especialmente a partir del año 2000, se han aprobado diversas leyes en las que se apuesta por el fomento de la igualdad en diferentes ámbitos como son el civil, penal y laboral. Entre éstas se pueden destacar la Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras; la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género y 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. Es importante detenerse en esta última ley por su importancia en las iniciativas de PPG. Dicha ley modifica la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en sus artículos 22.2 y 24.1; fijando en el primero de ellos la necesidad de incorporar a todo proyecto de ley un informe de impacto de género (ver gráfico 3.1). Dicho informe consiste en realizar un estudio ex ante que permita valorar los efectos que tendría la aplicación de la Ley en cuestión, sobre una realidad concreta de mujeres y hombres, es decir si su aplicación incrementaría o reduciría las desigualdades existentes entre ambos. Se trata de una herramienta que persigue la mejora legislativa al tiempo que facilita la incorporación del *GMST*, y que resulta especialmente importante en tanto permite *“identificar, prevenir y evitar la producción o el incremento de las desigualdades de género”* (Fundación Mujeres, 2005: 15) que pueden producirse a pesar de que la norma no contenga discriminaciones directas pues, como se ha demostrado en reiteradas ocasiones *“un tratamiento igualitario, que no contenga discriminaciones directas, no produce, necesariamente, el mismo impacto sobre la vida de mujeres y hombres”* (Fundación Mujeres, 2005: 15).



Además, desde el año 2007 el Estado español cuenta con la Ley Orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres⁴⁵. Dicha ley regula los derechos y deberes de las personas físicas y jurídicas, prevé medidas orientadas a la eliminación de la discriminación por razón de sexo y, en esta línea, establece los principios de actuación para los poderes públicos. Es importante señalar que la referida ley hace mención explícita de los PPG, concretamente en su artículo dedicado a la “*Transversalidad del principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres*”, en el cual se indica que:

⁴⁵ En 2007 se generó el espacio político de la Secretaría General de Políticas de Igualdad (Legislatura VIII iniciada en marzo 2004), que daría paso en 2008 al Ministerio de Igualdad. Desde dicha Secretaría se impulsaría la Ley de igualdad vigente desde el 24 de marzo de 2007.

CAPÍTULO 3. DESIGUALDADES DE GÉNERO Y MARCO LEGISLATIVO Y POLÍTICO DE LA IGUALDAD DE GÉNERO Y LOS PPG. UNA RADIOGRAFÍA ACTUAL

“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”. (Art.15)

Se trata por tanto de una referencia a los PPG de carácter nominativo, en tanto no incorpora mayor información o detalle al respecto más allá de la mención de la propuesta.

Además del marco legislativo, a nivel estatal y desde el año 1988, se han impulsado políticas de igualdad a través de los Planes de igualdad. En la siguiente tabla se pueden observar la correlación de los diferentes planes de igualdad ejecutados:

Tabla 3.14. Planes de igualdad estatales y periodos de vigencia

Plan	Periodo de vigencia
Plan I	1988-1990
Plan II	1993-1996
Plan III	1997-2000
Plan IV	2003-2006
Plan V	2008-2011
Plan VI	2014-2016

Fuente: elaboración propia

Estos planes, en coherencia con lo expuesto en capítulos anteriores sobre la “europeización” de las políticas de igualdad del Estado español, han seguido los lineamientos establecidos por los correspondientes Programas de Acción Comunitarios para la Igualdad de oportunidades (Gobierno de España, 2014). Desde la aprobación de la Ley Orgánica para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres, existe un mandato legal que señala que para aquellas materias que le competan al Estado, se “aprobará periódicamente un Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades, que incluirá medidas para alcanzar el objetivo de igualdad entre mujeres y hombres y eliminar la discriminación por razón de sexo” (Art. 17).

A pesar de disponer de esta legislación, entre enero 2012 y marzo 2014 el gobierno del Estado español no dispuso de plan de igualdad vigente. Desde este último año por un periodo de dos años, se cuenta con el Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades 2014-2016 que define directrices, campo de acción y prioridades en la actuación del Gobierno para avanzar en la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. En el último de los 7 ejes⁴⁶ que lo estructuran, se hace referencia explícita a los PPG como instrumento para integrar el principio de igualdad en las políticas (punto 7.5, p. 131).

El plano formal y de propuestas políticas, contrasta en gran medida con la realidad que recoge el Informe Sombra de la CEDAW 2008-2013 en materia del estado del fomento de la igualdad. En este sentido el Informe señala que

“En el Estado central las políticas y organismos de igualdad se han recortado al 50%. El organismo para la igualdad ha bajado tres rangos: de Ministerio de Igualdad (2008-2011) a Dirección General en 2012, y ha estado más de la mitad de su mandato (de enero 2012 a marzo 2014) sin Plan Estratégico de Igualdad entre Mujeres y Hombres al que le obliga el art. 17 de la LOI y la medida 203 de la plataforma de Acción de Beijing.

Los recortes del 49% en el presupuesto del Estado para igualdad (programa 232B) y del 23% en VG (programa 232C), se asumen acriticamente en los Informes oficiales de Impacto de Género 2009-2014” (pp. 11-12).

3.2.3. Nivel autonómico

En el Estado español, la competencia en materia de igualdad de género está transferida, fruto del proceso de descentralización propio del Estado de las autonomías, a las comunidades autónomas. Dicha transferencia se produce por medio de los correspondientes Estatutos de autonomía, que realizan un abordaje muy diverso de dicha materia. Así se pueden encontrar desde contenidos de carácter muy generalista, como el del País Vasco, que únicamente recoge que se *“adoptarán aquellas medidas dirigidas a promover las condiciones y a remover los obstáculos para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean efectivas y reales”* (Art 9.d, Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, Estatuto de Autonomía para el País Vasco); hasta contenidos concretos y explícitos como los que se

⁴⁶ Eje denominado *Instrumentos para integrar el principio de igualdad en las distintas políticas y acciones del Gobierno*

CAPÍTULO 3. DESIGUALDADES DE GÉNERO Y MARCO LEGISLATIVO Y POLÍTICO DE LA IGUALDAD DE GÉNERO Y LOS PPG. UNA RADIOGRAFÍA ACTUAL

incorporan con la reforma del Estatuto de Andalucía de 2007 que, además de introducir la transversalización de la perspectiva de género, especifica que:

“1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia en materia de políticas de género que, ..., incluye, en todo caso:

La promoción de la igualdad de hombres y mujeres en todos los ámbitos sociales, laborales, económicos o representativos. Se atribuye, expresamente a la Comunidad Autónoma la facultad de dictar normativas propias o de desarrollo en esta materia.

La planificación y ejecución de normas y planes en materia de políticas para la mujer, así como el establecimiento de acciones positivas para erradicar la discriminación por razón de sexo” (Ley orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, Art. 73).

A pesar de la referida diversidad, puede afirmarse que prácticamente todos los estatutos incluyen competencias vinculadas a la “promoción de la mujer”, lo que favorece el desarrollo tanto de organismos de igualdad y de participación como de normativas y planes para el fomento de la igualdad, así como de iniciativas de PPG a nivel autonómico y local.

3.2.3.1. Organismos de igualdad

A finales de la década de los años ochenta prácticamente en todas las comunidades autónomas se crearon organismos específicos para la igualdad. Como señala Bustelo:

“Se puede considerar el año 1988 como el punto de partida del Feminismo institucional o de Estado en el nivel autonómico. Aunque se había creado poco antes algunas estructuras dedicadas específicamente a la mujer, estas eran unidades administrativas inferiores y subsumidas dentro de una Dirección General no específica (Cantabria, Agencia de Promoción de la Mujer, 1986) o estructuras intermedias previas a la creación de una estructura más estable (Cataluña, Comisión Interdepartamental para la promoción de la Mujer, 1987)” (2004:10).

En el siguiente cuadro puede observarse la relación de los primeros organismos de igualdad autonómicos con rango mínimo de Dirección General. Del mismo se desprende que

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

actualmente, La Rioja es la única comunidad autónoma que carece de este tipo de organismo a este nivel.

Tabla 3.15. Primeros organismos autonómicos de igualdad con rango mínimo de Dirección General

CCAA	Año	Primer organismo de igualdad rango DG
Andalucía	1988	Instituto Andaluz de la Mujer
Aragón	1993	Instituto Aragonés de la Mujer
Asturias	1989	Secretaría de la Mujer
Baleares	1990	Comisión Interdepartamental de la Mujer
Canarias	1994	Instituto Canario de la Mujer
Cantabria	1997	Dirección General de la Mujer
Castilla -La Mancha	1990	Dirección General de la Mujer
Castilla y León	1994	Secretaría Regional de la Mujer
Cataluña	1987	Comisión Interdepartamental de promoción de la Mujer
Extremadura	1991	Dirección General de la Mujer
Galicia	1991	Servicio Gallego de Promoción de Igualdad del Hombre y la Mujer
Madrid	1989	Dirección General de la Mujer
Murcia	1991	Dirección General de la Mujer
Navarra	1991	Subdirección General de la Mujer
País Vasco	1988	Instituto Vasco de la Mujer- <i>Emakunde</i>
Com. Valenciana	1988	Instituto Valenciano de la Mujer

Fuente: Elaboración propia a partir Bustelo (2004)

El desarrollo del feminismo institucional ha favorecido la creación de organismos de participación de las mujeres y ha sido condición necesaria para la formulación de leyes y políticas autonómicas de igualdad, favorecedoras a su vez, del desarrollo de iniciativas de PPG.

3.2.3.2. Organismos de participación: los consejos de la mujer(es)

Los organismos de participación empezaron a implementarse a nivel autonómico con la creación de los Consejos Rectores, instancias parte de los organismos de igualdad, que incorporaban a actores institucionales, personas de la academia y de las organizaciones de mujeres. *“Sin embargo, la participación de las mujeres no sufrió una clara ampliación hasta la creación de los Consejos de la Mujer, que contaban con funciones más amplias como el asesoramiento en materia de políticas de igualdad”* (Alonso, 2010:14). Dichos Consejos (regidos por la Ley de Asociaciones de 2002), tienen por finalidad la colaboración de las asociaciones con la Administración y son un cauce de participación ciudadana (información, consulta y asesoramiento) en asuntos públicos. Están compuestos por representantes de la

administración, asociaciones y personal experto, y cada uno de ellos queda regulado por su propio reglamento (San José, B. e Infante, N, 2007). Castilla La Mancha fue la primera autonomía en la que se instauró un Consejo (1990), habiendo actualmente y por orden cronológico de creación en las siguientes comunidades⁴⁷: Madrid (1993), Navarra (1995), Castilla y León (1996), Valencia (1997), La Rioja (1997), Cantabria (1997), Asturias (1999), Cataluña (2004), Murcia (2005), País Vasco⁴⁸ (2007), Canarias (2010) y Galicia⁴⁹ (2012) Andalucía (2011). A pesar de constituirse todos ellos con la misma finalidad, factores como la voluntad real de la institución hacia la participación y la diversidad de la realidad asociativa de mujeres feministas en los diferentes territorios, generan importantes diferencias entre ellos. Igualmente es importante destacar que dichos organismos no siempre logran constituirse en espacios de participación de las mujeres en tanto en ocasiones, el peso de la Administración es elevado en comparación con la representación de las organizaciones de mujeres y también suele producirse una excesiva politización del espacio (Ortiz, 2008) reservando los puestos de participación a un tipo determinado de organizaciones como son los sindicatos, empresarias o amas de casa (San José, B. e Infante, N, 2007).

3.2.3.3. Leyes de igualdad autonómicas.

Las leyes de igualdad autonómicas, amparadas por el marco estatal y supraestatal, se consolidan como el referente y sustento legal más próximo para las políticas dirigidas al fomento de la igualdad y, en consecuencia y por extensión, como potenciales directrices legales para el desarrollo de los PPG. En la siguiente tabla puede observarse como gran parte de las comunidades autónomas disponen en la actualidad de las correspondientes leyes de igualdad, habiéndose aprobado las mismas a partir del año 2002:

⁴⁷ El Consejo Estatal se creó el año 2007 e inició sus actividades dos años más tarde

⁴⁸ Desde el año 1998 existe en el País Vasco la Comisión Consultiva de Emakunde que canaliza las consultas a las organizaciones de mujeres

⁴⁹ El Consejo del Servicio Gallego de Igualdad participan representantes de la Junta y personas de reconocido prestigio en los campos de las ciencias sociales, pero no participan organizaciones de mujeres (San José, B. e Infante, N, 2007).

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

Tabla 3.16. Leyes de igualdad autonómicas y partidos políticos en el gobierno cuando se aprueban.

CCAA	Partido político en gobierno cuando se aprueba la ley	Ley de igualdad
Andalucía	PSOE	Ley 12/2007, de 26 de noviembre, de promoción de la igualdad de género en Andalucía
Baleares	PP	Ley 12/2006, de 20 de septiembre, para la mujer
Canarias	Coalición Canaria	Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres
Castilla -La Mancha	PSOE	Ley 12/2010, de 18 de noviembre, de igualdad entre mujeres y hombres de Castilla-La Mancha.
Castilla y León	PP	Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres en Castilla y León.
	PP	Ley 7/2007, de 22 de octubre, de modificación de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres de Castilla y León.
Cataluña	Convergència i Unió	Ley 17/2015, del 21 de julio, de igualdad efectiva de mujeres y hombres.
Extremadura	PSOE	Ley 8/2011, de 23 de marzo, de Igualdad entre Mujeres y Hombres y contra la Violencia de Género en Extremadura.
Galicia	PP	Ley 7/2004, de 16 de julio, gallega para la igualdad de mujeres y hombres
Murcia	PP	Ley 7/2007, de 4 de abril, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, y de Protección contra la Violencia de Género en la Región de Murcia
		Ley 3/2008, de 3 de julio, de Modificación de la Ley 7/2007, de 4 de abril, para la igualdad entre mujeres y hombres, y de protección contra la violencia de género en la Región de Murcia
Navarra	UPN	Ley Foral 33/2002, de 28 de noviembre, de fomento de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres
País Vasco	PNV	Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres
Comunidad Valenciana	PP	Ley 9/2003, de 2 de abril, para la igualdad entre mujeres y hombres

Fuente: elaboración propia.

De acuerdo con el marco establecido en la IV Conferencia Mundial de la Mujer, todas estas leyes hacen referencia a la incorporación de la transversalización de la perspectiva de género, observándose importantes matices al respecto que permiten diferenciar tres subgrupos de leyes de igualdad. En el primero se encuentran las leyes de Castilla y León (Art. 3), Galicia (Art. 6), Islas Baleares (Art.2), Murcia (Art.3) y Cataluña (Art. 3), que se caracterizan por introducir la

definición de la transversalidad de género exponiendo la necesidad de incorporar la perspectiva de género en la planificación, ejecución y evaluación de todas las políticas. El segundo subgrupo lo conforman las leyes de Navarra (Art. 1c) y el País Vasco (Art. 3.4), que señalan con un carácter más general, que la transversalidad implica incorporar la perspectiva de género en todas las acciones y políticas autonómicas. Finalmente queda el caso valenciano, cuya ley hace referencia a la transversalidad cuando menciona la adopción de la estrategia dual (acciones positivas y transversalidad) para el fomento de la igualdad. Aunque esta ley no aporta ninguna definición de lo que implica o de cómo se concibe la transversalidad, en el Preámbulo (punto VI) señala que “... las administraciones deberán impulsar los cambios necesarios, crear estructuras de cooperación interdepartamental al más alto nivel de responsabilidad, y desarrollar métodos y herramientas que hagan posible la integración de la estrategia de la transversalidad”, lo cual se interpreta como un marco propicio para el desarrollo de los PPG.

Sin embargo, no todas las leyes de igualdad hacen mención explícita a los PPG como herramienta para el fomento de la igualdad de género. En este sentido, las leyes autonómicas pueden clasificarse en dos grandes grupos en función del abordaje que incorporan de los PPG: aquellas que no explicitan y detallan el trabajo en PPG y aquellas que sí lo hacen. En el primer grupo se incluyen una gran parte de las leyes de igualdad autonómicas, siendo necesario recordar que, en la medida en que todas ellas incluyen el *gender mainstreaming*, como se mencionó anteriormente, incorporan de manera implícita los PPG.

El grupo de leyes que si abordan explícitamente la temática de los PPG está conformado por las normas autonómicas de Andalucía, Canarias, Extremadura, Castilla La Mancha y Cataluña. En los casos de Extremadura y Castilla La Mancha el contenido relativo a los PPG es muy escueto: le dedican un solo artículo en el que se explicita la necesidad que la Comisión de igualdad (caso manchego) y la Comisión de Impacto de Género en los Presupuestos (caso extremeño), realicen un informe de impacto de género del respectivo anteproyecto de ley de presupuestos autonómicos. En contraste, en los casos andaluz, canario y catalán la inclusión de los PPG es más detallada. Los dos primeros dedican un artículo específico que aborda la incorporación de la perspectiva de género en el presupuesto autonómico y también en ambos casos este artículo (Art. 8 en el caso andaluz y Art. 9 en el caso canario) se incluye en el Capítulo I, referido a la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas para la igualdad. Por otro lado, los referidos artículos comparten denominación (“*Enfoque de género en el presupuesto*”) y contenido. A excepción de la denominación de los organismos

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

para la igualdad, el texto es prácticamente idéntico en el articulado referido a PPG, lo que hace pensar que las personas involucradas en la elaboración de la ley canaria, posterior a la andaluza, han tomado el texto andaluz como referente y lo han incluido en su ley. Finalmente, en el artículo que ambas leyes dedican específica y explícitamente a los PPG, se señala el presupuesto como un medio activo para el logro de la igualdad. Con dicho fin se indica la conformación de la Comisión de Impacto de Género en los Presupuestos que se adscribe a la Consejería de Economía y Hacienda y en la que también participa el organismo autonómico de igualdad. Se confirma que la Comisión es la responsable de, entre otros y como función prioritaria, emitir el informe de evaluación de impacto de género sobre el anteproyecto de Ley del Presupuesto.

La Ley de igualdad catalana, que también incluye una referencia explícita a los PPG es más reciente y se diferencia de las dos anteriores. Se abordan los PPG en diferentes artículos, el primero de los cuales es el que hace referencia a las funciones de la Generalitat en materia de igualdad. Al respecto se señala que la Generalitat debe crear y adecuar programas para transversalizar la perspectiva de género en los presupuestos públicos (Art. 5.c). Por otra parte, en el capítulo que recoge los mecanismos para garantizar el derecho a la igualdad efectiva de mujeres y hombres en el sector público, se incluye un artículo referido a las leyes de presupuestos (Art. 17). En dicho artículo se señala la obligatoriedad de que las memorias de los programas presupuestarios incluyan las actuaciones y los correspondientes indicadores para adecuar el gasto a las necesidades diferenciadas de mujeres y hombres y, de este modo, revertir las desigualdades persistentes. Así mismo, se referencia la necesidad de visibilizar el impacto de género de los presupuestos autonómicos y de incorporar auditorías de género sobre el cumplimiento de los objetivos incorporados en las memorias.

Del análisis de las leyes autonómicas de igualdad se desprende que aquellas que han sido aprobadas después de noviembre de 2007 incorporan un artículo específico dedicado a los PPG. En todos estos casos, el trabajo que se incluye en materia de PPG en las leyes pasa por la elaboración del informe de impacto de género del anteproyecto de presupuestos autonómicos. La fijación de noviembre de 2007 como punto de inflexión está directamente relacionada con los avances internacionales en materia de PPG y especialmente, con los lineamientos marcados por la ley estatal de igualdad.

3.2.3.4. Planes de igualdad autonómicos

La existencia del feminismo institucional ha favorecido, como se apuntaba en apartados anteriores, la formulación, ejecución y seguimiento de políticas de igualdad articuladas a través de planes de igualdad. Actualmente y a pesar de haber seguido procesos, estructuras y plazos diferentes, prácticamente todas las comunidades autónomas disponen de un Plan de igualdad (ver tabla 3.17).

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

Tabla 3.17. Primer y último plan de igualdad aprobado por comunidad autónoma

CC.AA	PERIODO VIGENCIA PRIMER PI	ÚLTIMO PLAN DE IGUALDAD APROBADO	ENTIDAD RESPONSABLE ÚLTIMO PI/PARTIDO POLÍTICO EN GOBIERNO
Andalucía	I Plan 1990-1992	I Plan Estratégico para la Igualdad de Mujeres y Hombres en Andalucía 2010-2013	Instituto Andaluz de la Mujer (Consejería para la Igualdad y Bienestar Social)/PSOE
Aragón	I Plan 1994-1996	III Plan de Acción Positiva para las Mujeres en Aragón (2001-2004)	Instituto Aragonés de la Mujer/ Partido Aragonés
Asturias	I Plan 1989-1991	Programa de estrategias para avanzar en el desarrollo de las políticas de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres 2005-2007	Instituto Asturiano de la Mujer/PSOE
Baleares	I Plan 1991-1993	I Plan de Igualdad entre mujeres y hombres de Servicios Generales de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. 2012-2015	Institut Balear de la Dona/PP
Canarias	I Plan 1995-1996	Estrategia para la igualdad de mujeres y hombres 2013-2020	Instituto Canario de Igualdad/Coalición Canaria
Cantabria	I Plan 1991-1993	Estrategia de <i>Mainstreaming</i> de género del Gobierno de Cantabria 2007-2015	Dirección General de la Mujer/PSOE
Castilla -La Mancha	I Plan 1990-1994	Plan Estratégico para la Igualdad de oportunidades entre Mujeres y Hombres de Castilla-La Mancha 2011-2016	Instituto de la Mujer de Castilla -La Mancha/PSOE
Castilla y León	I Plan 1994-1996	Plan autonómico para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y contra la violencia de género en Castilla y León 2013-2018	Dirección General de la Mujer/PP
Cataluña	I Plan 1989-1992	Plan estratégico de políticas de mujeres del Gobiernos de la Generalitat de Cataluña. 2012-2015	Instituto Catalán de las Mujeres/CiU
Extremadura	I Plan 1991	Plan para la igualdad de las mujeres de Extremadura 2013-2016	Instituto de la Mujer de Extremadura/PP
Galicia	I Plan 1992-1994	VI Plan Gallego para la igualdad entre mujeres y hombres. Estrategia 2013-2015	Secretaría Xeral de Igualdade (Presidencia)/PP
Madrid ⁵⁰	I Plan 1989-1991	IV Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2001-2005)	Dirección General de la Mujer/PP
Murcia	I Plan 1993-1995	IV Plan estratégico de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres de la Región de Murcia. 2009-2011	Dirección General de Asuntos Sociales, Igualdad e Inmigración (Consejería de Sanidad y Política Social)/PP
Navarra	I Plan 1998-2000	I Plan de igualdad de oportunidades para mujeres y hombres de la Comunidad Foral de Navarra 2006-2010	Instituto Navarro para la Igualdad/UPN
País Vasco	I Plan 1991-1994	VI Plan para la igualdad de mujeres y hombres en la CAE (X legislatura, 2012-2016)	Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer/PNV
La Rioja	I Plan 1991-1995	IV Plan Integral de la Mujer 2011-2014	Servicio de Protección de Menores, Mujer y Familia (Dirección General de Política Social)/PP
C Valenciana	I Plan 1989-1991	IV Plan de igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres 2011-2014.	Consejería de Justicia y Bienestar Social/PP

Fuente: Elaboración propia.

⁵⁰ La Comunidad de Madrid no tiene PI desde 2005 y pese a su Ley 5/2005 contra la VG, sólo ha adoptado Plan para aplicarla de 2005 a 2008 y suprimió por la Ley 9/2010 el Observatorio Regional de la VG (Plataforma CEDAW sombra, 2014:12).

La propia denominación de los distintos planes de igualdad autonómicos resulta indicativa de la diversidad existente entre los mismos; una diversidad que se refleja en estructuras y organización, contenidos, periodos de vigencia y actualización. Una característica que comparten una parte importante de dichos planes de igualdad es que incluyen líneas o áreas de actuación que revierten tanto sobre la propia institución como directamente sobre la sociedad a través de las políticas sectoriales. A continuación se presenta un análisis de los mencionados planes en lo relativo a sus contenidos, destacando dos aspectos: el abordaje que realizan de la interseccionalidad y la inclusión de los PPG. En relación al primero destacan entre otros, los casos de Cataluña o Andalucía, que explicitan la necesidad de visibilizar y actuar teniendo en cuenta la heterogeneidad que esconde la denominación de “las mujeres”. En estos planes se refleja que la identidad de las personas se constituye a partir de la variable sexo, pero también de otras variables como son la edad, la etnia, la orientación sexual, etc. En función de la articulación de estas variables se establecen estratificaciones entre las mujeres y con ellas, distribuciones desiguales de poder que es necesario tener en cuenta a la hora de planificar políticas de igualdad.

En lo que se refiere a la inclusión en los planes de igualdad de los PPG, cabe diferenciar entre tres tipos de planes: los que no los incorporan; aquellos que los incluyen de manera implícita y se produce, igual como sucedía en el caso de las leyes de igualdad, a través de la inclusión del *gender mainstreaming*; y finalmente, aquellos que incorporan una referencia explícita al trabajo de PPG. En el primer grupo únicamente se incluyen los planes correspondientes a las comunidades autónomas de La Rioja y Asturias. En relación al primer caso, cabe señalar que organiza sus objetivos y medidas a partir o en función de los diferentes departamentos institucionales (Servicios Sociales, Educación, Salud, Justicia e Interior y Empleo), sin contemplar un trabajo interno sobre la propia administración para la incorporación de la perspectiva de género, por tanto los PPG no tienen cabida. Por su parte, el de Asturias incluye una línea estratégica de trabajo orientada a fomentar la igualdad en la administración autonómica, sin embargo en dicha línea únicamente se hace referencia a la incorporación de la perspectiva de género en “la nueva programación de Fondos Estructurales” (p. 35), así como a la formación del personal de la administración. No se explicita ningún aspecto adicional en relación al *gender mainstreaming*, menos a los PPG. El pobre desarrollo de las políticas de igualdad asturianas que se desprende de su plan de igualdad va en sintonía con la reducción, entre 2008 y 2013, de un 55% del presupuesto destinado a dichas políticas, situándola como la cuarta comunidad con un recorte mayor en esta materia (Plataforma CEDAW sombra, 2014:12).

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

El segundo grupo de planes de igualdad, caracterizado por incluir una referencia implícita a los PPG, lo conforman los textos de Murcia, Aragón y Castilla y León. Entre estos casos resulta interesante destacar el caso del plan de igualdad de Castilla y León por el contenido del anexo que incluye en el que se sintetizan las evaluaciones finales del plan anterior (2007-2011). En dicho anexo se mencionan una serie de propuestas a incorporar en el plan objeto de análisis, entre ellas la de “Aplicar presupuestos transversales desde la perspectiva de género dentro de la Administración Pública” (p. 137). Sin embargo, tal propuesta es ignorada en el plan aprobado⁵¹.

Finalmente, en el grupo de planes de igualdad que hacen mención explícita a los PPG se encuentran los correspondientes a Andalucía, Canarias, Extremadura, Navarra, Galicia, Cantabria, Castilla -La Mancha, Cataluña, País Vasco, Islas Baleares y Comunidad Valenciana. Resulta curioso comprobar que, a pesar de mencionarse el trabajo en PPG, la dinámica autonómica general a excepción de las comunidades de Andalucía y País Vasco, es de reducción de presupuesto destinado a las respectivas políticas de igualdad: “Sólo Andalucía (1%) y País Vasco (-0,2%) sostienen presupuestos para políticas visibles de igualdad.” (Plataforma CEDAW sombra, 2014:12). A excepción del caso de Baleares⁵², en los planes de igualdad incluidos en este tercer grupo, el abordaje a los PPG se realiza en el marco del espacio

⁵¹ Castilla y León redujo un 44% sus presupuestos para igualdad. Eliminó en 2011 las transferencias dirigidas a ayuntamientos para Planes de Igualdad (PP.II) y AA.II, asociaciones de Mujeres (excepto la Red Madre, anti-aborto), mujeres del medio rural y a formación de paradas. En 2012 cerró el centro de atención VG 24 horas (abierto 2 años antes), así como 18 oficinas de Red Mujer Empleo (Plataforma CEDAW sombra, 2014:12).

⁵² El IV Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2015-2020 de las Islas Baleares incorpora los PPG como línea de actuación propia del eje 1 “Trabajo y economía”. Los 7 ejes del plan responden a los ámbitos sectoriales de aplicación, no existe un eje dedicado al GMST, lo que podría quedar suplido por la existencia de un plan de trabajo intraorganizacional. Así, en el eje de Trabajo y economía se incluye la línea de actuación “Iniciar la implementación de los presupuestos con perspectiva de género” que incluye dos actuaciones: la planificación de un calendario de implementación de los PPG y la formación al personal de la administración en esta materia. En relación al plan de trabajo intraorganizacional. En cuanto al Plan de Igualdad Intraorganizacional, a pesar de que este enfoque podría favorecer la inclusión de los PPG, únicamente se hace referencia a la incorporación de la perspectiva de género en el despliegue de las competencias de la administración autonómica. En el caso balear resulta interesante señalar que el presupuesto del Institut Balear de la Dona se ha reducido entre 2008 y 2013 en un 42% (Plataforma CEDAW sombra, 2014), lo que muestra una inadecuación entre el nivel formal y la práctica real. Entre otros, dicha reducción de presupuesto ha supuesto la reducción a horario matutino del Centro de Información a Mujeres, impidiendo el acceso de estudiantes y trabajadoras a sus información jurídica en pueblos; así como el cierre de 9 de las 10 Oficinas de Ayuda a Víctimas del Delito (90% de usuarias mujeres) e Infosex (información sexual y afectiva a jóvenes). Asimismo, se ha eliminado la Dirección de Igualdad del Consejo Insular de Mallorca y 2 AA.II de Palma (Plataforma CEDAW sombra, 2014:12).

CAPÍTULO 3. DESIGUALDADES DE GÉNERO Y MARCO LEGISLATIVO Y POLÍTICO DE LA IGUALDAD DE GÉNERO Y LOS PPG. UNA RADIOGRAFÍA ACTUAL

referente al *gender mainstreaming*. La siguiente tabla (3.18) incluye las referencias a los PPG en sus respectivos ejes de actuación dedicados al *gender mainstreaming*, así como en los respectivos objetivos y actuaciones.

Tabla 3.18. Planes de igualdad autonómicos con mención explícita a los PPG⁵³

PLAN/ES-TRATEGIA	EJES/LINEAS/ÁREAS/ESTRATÉGIAS	OBJETIVOS	MEDIDAS/ACTUACIONES/PROGRAMAS/MECANISMOS
Andalucía	1. Integración de la perspectiva de género.	1. Garantizar la integración de la perspectiva de género en el funcionamiento de la Administración Andaluza.	1.5 Seguimiento de la inclusión de la perspectiva de género en el anteproyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía. 1.10 Seguimiento del desarrollo y funcionamiento de la Comisión de Impacto de Género de los Presupuestos de Andalucía.
Canarias	A. Implantación de la transversalidad de género en la administración de la CAC	O.E. A.3. Evaluar la aplicación del enfoque de género y el impacto de género en la normativa. O.O. A.3.2 Llevar a cabo la evaluación del impacto de género en ... presupuestos públicos... O.O. A.8.1: Crear y regular la Comisión de Impacto de Género en los Presupuestos...	Evaluación del Impacto de Género del Presupuesto de la CAC.
Cantabria	4. Técnicas y herramientas para la integración de la perspectiva de género (... en la gestión de las políticas públicas y de sus respectivos presupuestos...)		
Castilla -La Mancha	1. Cultura institucional de género.	E10B3. Crear estructuras y fortalecer los procedimientos necesarios para la integración de la perspectiva de género en el conjunto de la acción pública regional de la Administración	E10B3M4. Diseñar los Presupuestos públicos anuales desde una perspectiva de género adjuntando un Informe de evaluación de impacto de género. E10B3M8. Establecer la Comisión de Igualdad responsable de la elaboración, ejecución y seguimiento de los Presupuestos con perspectiva de género
Cataluña	Mecanismos de trabajo transversal	...continuar consolidando la transversalización de género...	Herramientas de gestión transversal: Presupuestos de género...
Extremadura	1. La igualdad, la transversalidad e interseccionalidad como principios	1. Integrar el principio de igualdad en todas las políticas, áreas y niveles. 4. Sensibilizar y formar a las estructuras políticas y	1.8 Incorporar la perspectiva de género en los presupuestos de la Comunidad Autónoma, a través de los informes de presupuestos sensibles al género.

⁵³ En esta tabla se ha respetado la numeración original que acompaña a cada línea o eje de cada Plan de igualdad.

		técnicas, con el fin de incorporar la perspectiva de género en ... políticas.	4.4 Formación de profesionales de las Administraciones Públicas con competencia en la elaboración de presupuestos para que incorporen la perspectiva de género en los presupuestos públicos. 1.1.1. Fortalecimiento del proceso de evaluación de impacto de género en la elaboración y seguimiento de los presupuestos de la C.A de Galicia con la introducción de una nueva metodología de trabajo. 1.6.3. Proyectar la perspectiva de género en aspectos puntuales del presupuesto, analizando progresivamente (a corto, medio y largo plazo), aspectos referidos al gasto público, a los ingresos y a los beneficios fiscales.
Galicia	1. Mejora de la Gobernanza a favor de la igualdad.	O.O. 1.1.1. Reforzar la integración de la perspectiva de género en los programas presupuestarios, la normativa y en los planes de la Administración pública. 1.6. La perspectiva de género en los presupuestos.	G9. Incorporar la perspectiva de género en los presupuestos. G9.1. Incrementar el número de administraciones públicas con presupuestos específicos para la igualdad. G9.2. Incrementar el número administraciones públicas que hacen una valoración previa de la incidencia del presupuesto en la igualdad. G9.3. Incrementar el número de administraciones públicas que están desarrollando actuaciones para avanzar en la incorporación del enfoque de género en los presupuestos
Navarra	1. Integración del principio de igualdad de oportunidades en las Administraciones Públicas.		
País Vasco	Gobernanza para la igualdad de mujeres y hombres.	Integrar el principio de igualdad en la propia organización y los poderes vascos.	1.5.1. Introducir el impacto de género en los presupuestos de la Generalitat, cuya responsabilidad recae en la Conselleria de Hacienda y Administración Pública. 1.5.2. Velar para que se aplique la integración de la perspectiva de género en los proyectos cofinanciados por fondos europeos, cuya responsabilidad recae en la Conselleria de Hacienda y Administración Pública.
C. Valenciana	1. Transversalidad de género en las políticas públicas.	1.5. Avanzar en la incorporación de la perspectiva de género en la elaboración de los presupuestos de la Generalitat.	

Fuente: Elaboración propia

A pesar de la vinculación mayoritaria de los PPG a las áreas de *gender mainstreaming*, los contenidos en los que se explicitan los PPG en los diferentes planes, son muy diversos. Por ello, resulta interesante ahondar en el análisis de dichos contenidos, especialmente en los casos de Andalucía, Canarias, Cataluña y País Vasco por el espacio que se cede a la temática y el detalle con que se aborda la misma. Los casos de Andalucía y Canarias destacan por el desarrollo del cómo se van a trabajar los PPG, coincidiendo ambos en la elaboración de un informe de impacto de género del proyecto de presupuestos, cuya responsabilidad recae en una comisión creada para tales efectos⁵⁴. Es destacable que en estos dos planes la referencia a los PPG no se ciñe al espacio reservado al fomento del *GMST* (ver tabla 3.18). En ambos se mencionan además, en los capítulos introductorios y en los apartados dedicados a las directrices estratégicas de los respectivos planes⁵⁵. En relación a los contenidos introductorios, es importante señalar el texto canario que reconoce que los “*Recursos públicos, los presupuestos, la fiscalidad, el sistema de cuentas del Estado*” (p. 6.) son uno de los ámbitos institucionales de discriminación de género. En este sentido remarca que la asunción del *gender mainstreaming* implica, entre otros, “*presupuestos sensibles al análisis de la dimensión de género*” (p.8)⁵⁶. Igualmente es destacable el texto de la sección dedicada a las directrices estratégicas del plan andaluz, que indica que el objetivo de incorporar la perspectiva de género en las políticas públicas, y concretamente en el centro de los presupuestos, requiere de “*modificaciones estructurales*” (p.21).

Por su parte, los planes de Cataluña y el País Vasco destacan por el desarrollo de carácter más teórico y analítico de la temática, cada uno con sus respectivos matices. En el primer caso es importante destacar su orientación hacia el cambio social e institucional, indicándose que la integración de la perspectiva de género en las instituciones públicas requiere de la “*cooperación y coordinación, así como transformar estructuras y hábitos de trabajo*” (p. 49). Igualmente la implantación de la transversalidad precisa de los PPG, es decir, “*que en la elaboración de los presupuestos y en la asignación y la distribución de recursos se tengan en cuenta las consecuencias y el impacto diferenciado para mujeres y hombres*” (p.51). Del texto vasco es importante remarcar la inclusión de la doble vertiente de los PPG: la parte analítica encarnada en el ejercicio de evidenciar el impacto diferenciado de los presupuestos públicos

⁵⁴ En ambos casos el desarrollo de estos contenidos se realiza en el apartado correspondiente a la línea de actuación dedicada al *Gender mainstreaming* (ver tabla 3.18).

⁵⁵ En el caso canario este apartado lleva por título “*Principios rectores de la estrategia*”.

⁵⁶ En el caso andaluz, en la introducción se menciona “*la incorporación del enfoque de género en los presupuestos de la Comunidad Autónoma*” (p.10) como uno de los avances autonómicos en lo relativo a la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas.

en mujeres y hombres; y la parte propositiva en tanto permiten o *“favorecen una actuación pública que facilite el logro de la igualdad”* (p. 55).

3.2.4. Síntesis final.

A modo de recopilación de lo expuesto en este capítulo, cabe señalar que la radiografía presentada de la situación de mujeres y hombres en el conjunto español muestra la persistencia de importantes desigualdades en la cotidianidad de unas y otros. Así, hemos comparado la realidad del Estado español en materia de igualdad con la situación de la Unión Europea a partir del Índice Europeo de Igualdad de Género, constatando que el Estado se encuentra en la posición número 12 en dicha materia en el marco de referencia de la UE-28. Además, hemos presentado las desigualdades existentes en el Estado español en las dimensiones que integran dicho Índice, es decir en los ámbitos del empleo, los salarios, los usos de los tiempos, el poder y la salud; visibilizando además las cifras relativas a la violencia de género como la expresión más cruenta de las desigualdades existentes. Frente a estas desigualdades y desde los años '80, hemos visibilizado que se han adoptado una serie de estructuras y medidas políticas y legales (principalmente planes y leyes de igualdad), tanto a nivel estatal como autonómico, que pretenden recortar dichas desigualdades. En esta línea, los PPG se incorporan cada vez en mayor medida como una herramienta para el fomento de la igualdad, alineándose de este modo con los mandatos supranacionales, tanto a nivel europeo como internacional. La siguiente tabla (3.19) refleja precisamente dicha incorporación en los planes y leyes de igualdad autonómicas y estatal. La tabla incorpora la misma estructura para las leyes y para los planes de las diferentes comunidades autónomas y del nivel estatal: el partido político que estaba en el gobierno en el momento de su aprobación, la inclusión tanto explícita como implícita del GMST en el texto y finalmente, la inclusión explícita de los PPG.

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

Tabla 3.19. Referencias explícitas e implícitas al *GMST* y los PPG en leyes y planes de igualdad autonómicos y estatal y partidos políticos en el gobierno en el momento de su aprobación.

	LEY DE IGUALDAD			PLAN DE IGUALDAD.		
	Partido político que gobierna cuando se aprueba	Inclusión explícita o implícita del <i>GMST</i>	Inclusión explícita PPG	Partido político que gobierna cuando se aprueba	Inclusión explícita o implícita del <i>GMST</i>	Inclusión explícita PPG
Estado español	PSOE	X	X	PP	X	X
Andalucía	PSOE	X	X	PSOE	X	X
Aragón	-			P. Aragonés	X	
Asturias	-			PSOE		
Baleares	PP	X		PP ⁵⁷	X	X
Canarias	CC	X	X	CC	X	X
Cantabria	-			PSOE	X	X
Castilla -La Mancha	PSOE	X		PSOE	X	X
Castilla y León	PP	X		PP	X	
Cataluña	CiU	X	X	CiU	X	X
Extremadura	PSOE	X	X	PP	X	
Galicia	PP	X		PP	X	
Madrid	-			PP	X	
Murcia	PP	X		PP	X	
Navarra	UPN	X		UPN	X	
País Vasco	PNV	X		PNV	X	X
La Rioja	-			PP		
Comunidad Valenciana	PP	X		PP	X	X

Fuente: elaboración propia.

De la tabla se desprende que Andalucía, Canarias y Cataluña, son las comunidades autónomas que incorporan en mayor medida los PPG en el ámbito formal: las tres autonomías tienen unas leyes y planes de igualdad que hacen referencia al *GMST* y explicitan el trabajo en PPG. Ahora

⁵⁷ El plan se aprobó el 14 de abril del año 2015, siendo las elecciones que provocarían un cambio de gobierno (PSIB/PSOE) el mismo año.

bien, al trascender el ámbito formal para ubicarnos en el plano de la realidad, entre estas comunidades se observan importantes diferencias. Así, por ejemplo, mientras en Andalucía se mantiene el presupuesto para igualdad entre los años 2009-2013, creándose

“el Consejo Andaluz de Participación de las Mujeres y el Observatorio de la Violencia de Género, y se ha extendido el Informe de Impacto de Género... En Canarias... de 2009 a 2013 la partida para la prevención de la violencia, otras acciones de igualdad y fomento del tejido asociativo feminista, se ha reducido en más de la mitad” (Plataforma CEDAW sombra, 2014:12).

En segundo lugar, las comunidades autónomas de Castilla -La Mancha, Extremadura, País Vasco, Comunidad Valenciana y Baleares conformarían un segundo grupos de autonomías que disponen de leyes y planes de igualdad que incorporan el GMST y explicitan los PPG, ya sea en la ley de igualdad (Extremadura) o bien en el plan de igualdad (Castilla -La Mancha, País Vasco, Comunidad Valenciana y Baleares). De este segundo grupo cabe destacar el caso de la Comunidad Valenciana por las características de cómo se incluyen los PPG. Dicha inclusión se produce en el plan de igualdad y se hace de manera nominativa y sin exponer qué se entiende por PPG, menos aún detallar el cómo implementarlos.

Poniendo el foco de atención en la orientación política de los gobiernos bajo los cuales se aprueban los planes de igualdad autonómicos, se observa una importante relación entre partido político en el gobierno e inclusión de los PPG en dichos planes. Los PPG están mucho más presentes en los planes de igualdad que en las leyes de igualdad y es importante destacar que a excepción de Baleares, ningún plan de igualdad aprobado bajo un gobierno de derechas, conservador y liberal (Partido Popular-PP, incluyendo la fórmula del Unión del Pueblo Navarro-UPN), incluye explícitamente el trabajo en PPG. En cambio todos los planes de igualdad aprobados bajo gobiernos de centroizquierda (Partido Socialista Obrero Español-PSOE) y de partidos nacionalistas conservadores de centro derecha (Partido Nacionalista Vasco-PNV, Convergència i Unió-CiU y Coalición Canaria-CC), incorporan esta propuesta. De ello se desprende que efectivamente, existe una relación entre la orientación política de los gobiernos autonómicos, el feminismo institucional (responsable de la elaboración de los planes) y su contenido, específicamente en lo que a la incorporación de los PPG se refiere.

Ahora bien, la inclusión explícita o implícita de los PPG en las leyes y/o los planes de igualdad puede entenderse a partir de la consideración de los mismos como una herramienta adecuada

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

y propicia para el fomento de la igualdad; o bien, como una adopción de los mandatos supranacionales y/o de lo considerado políticamente correcto. Con el fin de aportar luces sobre este dilema, es importante recuperar la información que avanza el Informe sombra de la CEDAW 2008-2013: *“en las CC AA se han recortado, en promedio, el 32% sus políticas de igualdad. Esto se traduce en la merma y desaparición de programas e instrumentos”* (Plataforma CEDAW sombra, 2014:12). Es justamente en la línea de esclarecer este dilema en la que la presente investigación pretende avanzar, aportando además, relevantes informaciones y luz sobre el desarrollo de una parcela de las políticas de igualdad en el ámbito autonómico, cuya documentación sigue resultando escasa.

4. CAPÍTULO 4. LA EXPERIENCIA DE PPG EN EL GOBIERNO DEL ESTADO ESPAÑOL.

En el nivel estatal es el gobierno, concretamente el Ministerio de Economía y Hacienda denominado a partir del año 2011 Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas⁵⁸, quien impulsa el trabajo en materia de PPG en el marco del cual el Instituto de la Mujer tiene una importante participación. La iniciativa de PPG se traduce en la elaboración de un Informe de impacto de género que acompaña anualmente al Proyecto de Ley de los Presupuestos Generales del Estado, habiéndose realizado el primero de ellos el año 2008 (para el presupuesto de 2009) y continuando vigente la iniciativa en la actualidad.

En este capítulo se detallan los aspectos relevantes de esta iniciativa para el fin de la presente investigación. Así, en un primer apartado se abordan los actores vinculados a la experiencia, tanto los gubernamentales como los de la sociedad civil. En segundo lugar, se presentan las transformaciones que se han logrado con la implementación de los PPG en tres de los cuatro ámbitos objeto de estudio: normas, organismos e instrumentos y finalmente, asignación presupuestaria. En función de lo expuesto hasta este punto, finalmente se presentan unas conclusiones en las que se recoge la clasificación de la iniciativa en la Progresión en Transformación.

4.1. ACTORES DE LA INICIATIVA DE PPG DE ÁMBITO ESTATAL

En este apartado se abordan los diferentes actores que, de algún modo, se vinculan a la experiencia de PPG. En diferentes subapartados se expone, en primer lugar, la información relevante de los actores vinculados al gobierno. Posteriormente, se recoge la importancia que ha tenido la sociedad civil organizada en el desarrollo de la iniciativa a pesar que no haya sido reconocida por parte de los organismos gubernamentales, ni se le haya otorgado ningún papel activo como parte de dicha experiencia.

⁵⁸ El año 1982 se creó el Ministerio de Economía y Hacienda. Este organismo ha funcionado hasta 2011 a excepción del periodo comprendido entre los años 2000 y 2004 en el que las carteras de Hacienda y de Economía funcionaron de manera independiente.

4.1.1. Gobierno de España. Contexto institucional de los PPG

Se recoge aquí la información relativa al contexto institucional en el marco del cual se desarrolla la iniciativa de PPG. Se incluye por lo tanto información relativa al signo político de los gobiernos bajo cuyo mandato se ha venido ejecutando la iniciativa, la situación del organismo para la igualdad en el propio entorno gubernamental, así como las principales herramientas de trabajo de dicho organismo y su vinculación con la iniciativa de PPG. Todo ello permite la obtención de una descripción del escenario en el cual se desarrolla la experiencia objeto de estudio.

4.1.1.1. Signo político de los gobiernos de España y concepción de igualdad.

La experiencia se inicia el año 2008 bajo un gobierno social demócrata y no vinculado al nacionalismo sin estado, concretamente del denominado Partido Socialista Obrero Español (PSOE). El PSOE había llegado al gobierno el año 2004 después de dos legislaturas (VI y VII) gobernadas por el Partido Popular, partido de derechas y no alineado con el nacionalismo sin estado. Durante los nueve años que viene realizándose el Informe de impacto de género, ha habido más cambios de gobierno. Así, en su segunda legislatura consecutiva de gobierno, el PSOE convocó elecciones anticipadas (20 de noviembre de 2011) y el Partido Popular (PP) logró la mayoría de votos, lo que le devolvió el gobierno estatal que mantiene en sucesivas legislaturas (X, XI y XII) hasta el año 2017. De estos cambios se desprende que durante el periodo comprendido entre 2008 y 2016, han ocupado el gobierno partidos con diferentes visiones de la igualdad: reformista y discursiva consecutivamente.

Es importante destacar que la experiencia de PPG se inicia en una etapa en la que un PSOE liderado por José Luís Rodríguez Zapatero, había apostado por la introducción de importantes avances en materia de igualdad. Se aprobaron leyes relevantes como, entre otras, la de promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia⁵⁹ (2006); la ley para la igualdad efectiva de mujeres y hombres⁶⁰ (2007) y la ley de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo⁶¹ (2010). Además y como se desarrolla en el siguiente subapartado de este trabajo, para esta etapa de gobierno se

⁵⁹ Ley 39/2006, publicada en el BOE Núm. 299, de 15 de diciembre 2006 (pp. 44142- 44156).

⁶⁰ Ley orgánica 3/2007, publicada en el BOE núm. 71, de 23 de marzo de 2007 (pp. 12611- 12645).

⁶¹ Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, publicada en el BOE núm. 55, de 4 de marzo de 2010 (pp. 21001- 21014).

presentaron programas con importantes medidas para el fomento de la igualdad de género y se generaron estructuras (efímeras) como el Ministerio de Igualdad.

Sin ninguna duda, el mero hecho que se plantearan dichas leyes y medidas supuso un importante avance en materia de igualdad de género. Sin embargo, es importante resaltar que debido a la orientación y las características que se les otorgaron, tales medidas no lograron desarrollar el potencial que hubiese cabido esperar. En este sentido cabe destacar que la implementación de la Ley de dependencia siempre ha sido deficitaria, en tanto ha existido una importante brecha entre las personas susceptibles de beneficiarse de ella y las que realmente lo han venido haciendo. Además, las medidas que inicialmente debían ser excepcionales, como las prestaciones económicas para los cuidados, han acabado siendo la norma. Esta práctica, en contra de lo supuestamente esperado por la Ley, ha terminado generando dinámicas de refuerzo del rol de las mujeres como responsables de los cuidados familiares. En un número considerable de casos, las mujeres han terminado dejando su trabajo remunerado para poder permanecer en el hogar encargándose de las personas dependientes, haciéndolo por una cuantía económica irrisoria (Álvarez, A. 2009 y Martín y Ruiz, 2010). En estos casos el efecto de la ley ha sido negativo, en tanto ha generado una pérdida de autonomía económica y física de las cuidadoras, además de un malestar psicológico derivado de la nueva situación (Masanet y Ripoll, 2011). Así, los cuidados se han mantenido en el ámbito privado y han seguido siendo responsabilidad de las mujeres. No se ha producido ningún tipo de modificación en los roles hegemónicos en relación a los cuidados ni en el reparto público-privado de la responsabilidad sobre los mismos, al tiempo que el malestar de las mujeres se ha incrementado en la medida que lo ha hecho el de las cuidadoras.

Otro ejemplo puede rescatarse del incumplimiento de una de las medidas incluidas en el programa electoral del PSOE: la apertura de guarderías infantiles públicas, gratuitas y de calidad para criaturas de 0 a 3 años. Los precios de estos servicios cuando son privados favorecen que en muchos casos las mujeres opten por abandonar "temporalmente" el mercado laboral para hacerse cargo de las criaturas pequeñas, no siendo siempre ésta una elección libre, sino de carácter económico por el ahorro que esta práctica pueda generar. La apertura de las prometidas escuelas infantiles hubiese permitido que la elección de las mujeres (y de contados hombres) entre quedarse en casa ocupándose de los cuidados de los bebés o reincorporarse al mercado laboral transcurrido el permiso de maternidad, hubiese sido una decisión libre sin condicionamiento económico alguno. Sin embargo, estas escuelas infantiles no se abrieron; en cambio se implantó el cheque bebé de 3000 euros por

nacimiento, una medida mucho más fácil de retirar cuando los tiempos cambiaron. De este modo, de nuevo se hace patente el refuerzo de las mujeres como responsables de los cuidados, la invisibilización de este trabajo y el desprecio social hacia el mismo.

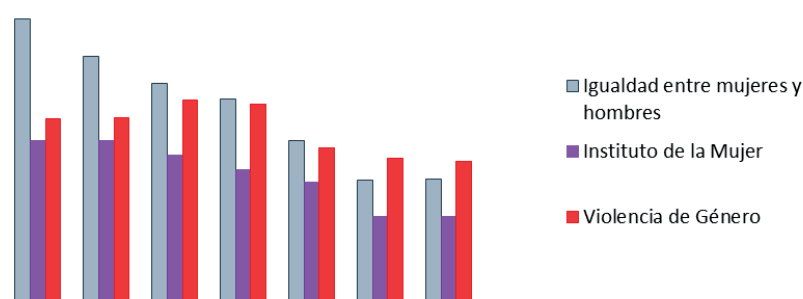
Como vemos, estas políticas fueron importantes en el sentido de que simplemente su planteamiento supuso un avance, pero vistos sus resultados, se puede afirmar que fueron insuficientes; de ahí la coherencia con la atribución al PSOE de una visión reformista de la igualdad que, como se indicaba en el capítulo 2 de este trabajo, se caracteriza por el abordaje de los derechos sexuales y reproductivos y la violencia de género entre otros, sin llegar a concebir la necesidad de un cambio de sistema para lograr la igualdad. El año 2008 el gobierno del PSOE reconoció la coyuntura económica del momento como una crisis económica y financiera, y los acontecimientos sucedidos a partir de dicho año permitieron disipar las dudas sobre el arraigo e intereses reales del gobierno, tanto del PSOE como el posterior del PP, en relación a la igualdad: problemas estructurales preexistentes y la adopción de políticas ineficientes⁶² por parte de ambos partidos durante la crisis económica, han causado importantes efectos negativos en materia de igualdad, *“los recortes en el sector público han afectado sobretudo a sectores feminizados como la educación, la sanidad y servicios sociales, lo que ha agudizado la penalización sobre las condiciones de vida de las mujeres”* (Castro, 2013⁶³). Pero además y como puede verse en el gráfico 4.1, en el periodo comprendido entre 2008 y 2014, se produjo un recorte en la *“exigua partida presupuestaria –el 0,005% del monto total del presupuesto– de un 49% en igualdad y un 23% en violencia de género”* (San José, 2014⁶⁴).

⁶² Jubeto y Larrañaga (2012a) señalan además, que las medidas de ajuste puestas en marcha por los sucesivos gobiernos no fueron acompañadas de los correspondientes informes de impacto de género, favoreciéndose de este modo la invisibilización de sus impactos negativos en materia de género.

⁶³ Idem.

⁶⁴ San José, B. (2014) “Feminismo y neoliberalismo”. Recuperado el 13 de marzo de 2016 de <https://www.diagonalperiodico.net/la-plaza/22737-feminismo-y-neoliberalismo.html>

Gráfico 4.1. Gasto en Igualdad y Violencia de Género 2008-2014 (millones de euros)



Fuente: Plataforma Impacto de Género YAI, 2013

Como señala Castro⁶⁵ (2013), las medidas adoptadas bajo la excusa de la austeridad económica se convirtieron en “una señal contundente sobre la volatilidad del ilusorio compromiso con la igualdad”.

Por lo tanto y salvando las diferencias conceptuales en relación a la igualdad, podemos concluir que el fomento de la igualdad ha sido y es para ambos partidos políticos, una cuestión a considerar únicamente en momentos de bonanza económica, retirándose las medidas previamente incorporadas con la llegada de momentos de recesión económica. Este planteamiento choca con el de países como Suecia en los que el veraz compromiso con la igualdad repercute en que la crisis económica haya tenido un leve o nulo impacto en los derechos y la situación de las mujeres (Castro, 2013).

De la lógica imperante en el Estado español se desprende una concepción de la igualdad como un coste que es necesario eliminar cuando la coyuntura económica es de recesión. La igualdad no es por tanto, un eje central sino algo cuyo fomento queda supeditado siempre al beneficio económico. Cuando éste se reduce o incluso desaparece, el fomento de la igualdad pasa a un plano completamente secundario, desapareciendo de este modo la concepción de la igualdad de género como un principio de justicia social, asumido socialmente y como parte del núcleo del Estado de Bienestar (Castro, 2013).

⁶⁵Castro, C. (2013). ¿Cómo afecta la crisis y las políticas de austeridad a los derechos de las mujeres y a la igualdad? Recuperado el 13 de marzo 2016 de <http://singenerodedudas.com/blog/como-afecta-la-crisis-y-las-politicas-de-austeridad-a-los-derechos-de-las-mujeres-y-a-la-igualdad/>

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

En la misma línea, el tránsito en el gobierno del Estado de un partido político (PSOE) a otro (PP) no tuvo importancia alguna para el desarrollo de la iniciativa de PPG ya que según miembros de los movimientos feministas, con esta iniciativa la pretensión de ambos partidos era únicamente alinearse con lo políticamente correcto. Como señala San José, el PSOE puso en marcha la iniciativa como consecuencia de la presión a la que se vio sometido por parte de las organizaciones feministas⁶⁶ y únicamente con el *“objetivo de que no le siguiéramos dando la tabarra y sacándole los colores –y posteriormente- el gobierno del PP no ha querido dejar de hacer algo que el gobierno anterior hacía”* (E0.EE2).

4.1.1.2. Realidad institucional de los organismos para la igualdad en el gobierno de España: posición en el organigrama y tipo de organismo.

En el periodo comprendido entre 2008 y 2016 se instauran en el Estado español diferentes organismos públicos cuya finalidad específica y exclusiva es la promoción de la igualdad de género. El Instituto de la Mujer (IM), considerado históricamente como el punto de partida de las políticas de igualdad y creado por ley⁶⁷ el año 1983 como organismo autónomo, está presente durante todo el periodo. Sin embargo, varían tanto su denominación como su posición en el organigrama gubernamental debido al cambio de las instancias de que depende (ver cuadro 4.1). Es importante destacar que en el año 2008, bajo un gobierno del PSOE, se crea el Ministerio de Igualdad, del que dependerá directamente, a través de su Secretaría General de Políticas de Igualdad, el Instituto de la Mujer. La creación del Ministerio de Igualdad fue muy importante: por primera vez en el Estado español el organismo responsable de las políticas de igualdad adquiriría el rango de ministerio con competencia única y exclusiva en materia de igualdad. Esto le confirió fortaleza, autonomía y capacidad de incidencia sobre el resto de ministerios a la hora de articular la estrategia de *mainstreaming* de género asumida por el propio gobierno español. Dicho organismo era concretamente el responsable de *“la elaboración y el desarrollo de las actuaciones y medidas dirigidas a asegurar la igualdad de trato y de oportunidades en todos los ámbitos... y el fomento de la participación social y política de las mujeres”* (Art 18 Real Decreto 432/2008, de 12 de abril, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales⁶⁸).

⁶⁶ Ampliar información sobre este tema en el apartado “1.2 Sociedad civil”, de este capítulo.

⁶⁷ Ley 16/1983, de 24 de octubre, de creación del Organismo Autónomo Instituto de la Mujer. BOE núm. 256 de 26 de octubre de 1983.

⁶⁸ BOE núm. 90, de 14 de abril de 2008 (pp. 19757- 19759).

Suprimido el Ministerio de Igualdad en octubre del año 2010, la estructura del IM se integró en el Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad⁶⁹. Entre las competencias de dicho ministerio se hallaban las relacionadas con la sanidad y consumo; la cohesión e inclusión social, de familias, protección del menor y atención a personas en situación de dependencia; y finalmente, las políticas de igualdad. Como órgano superior del ministerio se fijó la Secretaría de Estado de Igualdad, de la que dependía el IM.

El cambio de gobierno acontecido en 2011 (en este caso al Partido Popular), supuso una nueva reestructuración del organigrama ministerial que afectó al organismo dedicado a la igualdad: desaparecieron tanto el Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad como la Secretaría de Estado para la Igualdad. En su lugar se crearon el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad⁷⁰ y la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad. El primero tenía competencias en juventud, discapacidad, violencia de género y trata de mujeres, igualdad de oportunidades, drogas y otras conductas adictivas, familias e infancia e IMSERSO⁷¹. Por su parte, la Secretaría incorporaba las funciones en materia de cohesión social, familia, protección del menor y atención a las personas dependientes; la proposición y ejecución de las políticas de igualdad; y finalmente, en materia de drogodependencia⁷². El mismo año se creó también la Dirección General para la Igualdad de Oportunidades⁷³, cuya titular asumía entre otros, la Dirección General del Instituto de la Mujer. Finalmente, en septiembre de 2014 y bajo los pretextos de racionalizar la organización de la Administración y eludir duplicidades entre organismos, se integraron las competencias de la Dirección General para la Igualdad de Oportunidades entre los cometidos y en la estructura del Instituto de la Mujer⁷⁴, cuya denominación pasaría a ser “Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades”.

⁶⁹ Real Decreto 1313/2010, de 20 de octubre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales. BOE núm. 255 de 21 de octubre de 2010 (pp. 88340- 88344).

⁷⁰ Real Decreto 1823/2011, de 21 de diciembre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales. BOE núm. 307, de 22 de diciembre de 2011 (pp. 139961- 139965).

⁷¹ Ampliar información en: <http://www.msssi.gob.es/ssi/portada/home.htm>

Consultada el 04 de agosto de 2015

⁷² Ampliar información en:

<http://www.msssi.gob.es/organizacion/ministerio/organizacion/SEssi/SEssiF.htm>

Consultado el 04 de agosto de 2015.

⁷³ Ampliar información en:

<http://www.msssi.gob.es/organizacion/ministerio/organizacion/SEssi/dgiopF.htm>

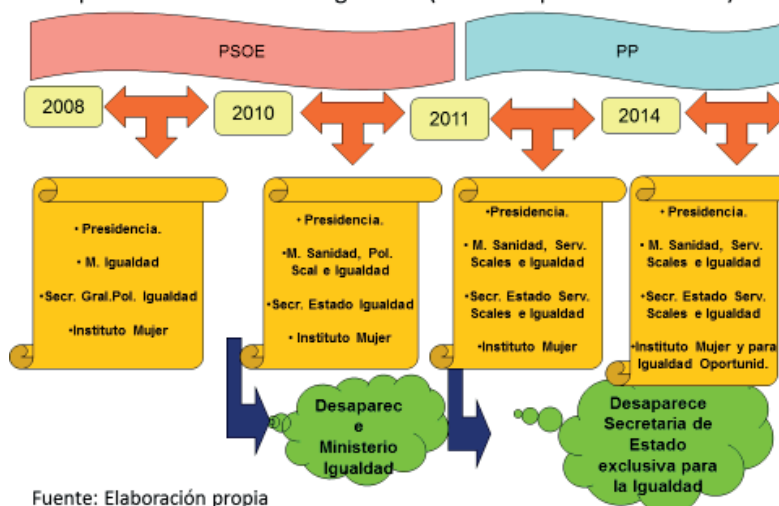
Consultado el 04 de agosto de 2015.

⁷⁴ Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa. BOE 226, de 17 de septiembre del 2014 (pp.72336- 72386).

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

Como puede observarse en el cuadro 4.1 el organismo con competencia exclusiva en materia de igualdad va teniendo progresivamente una ubicación más periférica en relación a la Presidencia. En este proceso resultan remarcables dos acontecimientos: la desaparición del Ministerio de Igualdad (2010) y la desaparición de la Secretaria de Estado para la Igualdad (2011). En relación al primero, el propio gobierno que lo había creado, eliminó el ministerio especializado y específico para el fomento de las políticas de igualdad bajo el pretexto de la austeridad económica. Frente a la versión oficial, desde el movimiento feminista se criticó fuertemente esta decisión señalando que de este modo se estaba “*incumpliendo la medida 203 de la Plataforma de Acción de Beijing 1995 ratificada por España, que requiere rango ministerial, mandatos indefinidos, recursos suficientes y capacidad para influir*” (Plataforma Impacto Género Ya!, 2011:1). En definitiva, desde el movimiento feminista se interpretó que la apuesta por el Ministerio de Igualdad fue más una cuestión de alineación con lo políticamente correcto, que no una cuestión de intención y convicción real. Por otra parte, la desaparición de la Secretaria de Estado para la Igualdad supuso la extinción de un organismo dedicado exclusivamente a la igualdad con rango de Secretaría de Estado, quedando como organismo con competencias exclusivas de igualdad el Instituto de la Mujer. En el cuadro 4.1 puede observarse de manera resumida la evolución hasta aquí descrita.

Cuadro 4.1. Evolución de las instituciones públicas con competencias exclusiva en igualdad (Estado español 2008-2011)



Además del propio organismo con competencias en materia de igualdad es necesario destacar que la Ley de igualdad incluye en su Art. 77 la creación de una Unidad de Igualdad en cada uno

de los Ministerios, con la finalidad de establecer la transversalidad del principio de igualdad en todas las áreas y niveles de actuación de todos los departamentos ministeriales. Dichas Unidades dependientes, según la Ley de igualdad, de la Secretaría de Estado de Igualdad⁷⁵, son las responsable de desarrollar las funciones de igualdad en su ámbito de competencia⁷⁶. Entre sus funciones específicas se incluyen la asesoría a los órganos competentes de cada ministerio en la elaboración del informe de impacto de género y la recopilación de información estadística elaborada desde cada ministerio y asesoría en su elaboración. Como se observará en páginas siguientes, las unidades de igualdad han desempeñado un importante rol en el desarrollo de la iniciativa de PPG estatal.

4.1.1.3. Herramientas de trabajo mecanismo de igualdad estatal: ley y planes igualdad.

El Estado español dispone de la Ley Orgánica 3/2007 de igualdad efectiva de mujeres y hombres⁷⁷, que incluye una referencia explícita a los PPG: señala la necesidad de incorporar la perspectiva de género en la presupuestación de las políticas⁷⁸ (Art. 15). Además de esta escueta mención, esta ley ha sido importante para la puesta en marcha de la iniciativa estatal de PPG por el impulso que supuso a la obligatoriedad de realizar informes de impacto de género de cualquier proyecto de ley; práctica en la que se traduce la experiencia estatal de PPG. Es el artículo 19 el que recoge 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”*. En este punto cabe señalar que previa a la aprobación de esta ley, se contaba con la Ley 30/2003 sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno; ley que introducía la obligación de acompañar cualquier proyecto normativo de un informe sobre su impacto de género. Sin embargo, no sería hasta la aprobación de la Ley de igualdad que se comenzarían a realizar los informes de impacto de los presupuestos, pues previamente la instalación en la agenda del debate sobre la aplicabilidad de la Ley 30/2003 a los proyectos de ley de Presupuestos Generales del Estado, no había permitido avanzar en esta dirección. A pesar que las

⁷⁵ Como responsable de la aplicación transversal del principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres en la actuación de los poderes públicos, y especialmente en la Administración General del Estado.

⁷⁶ Posteriormente el Acuerdo de Consejo de Ministros de 27 de abril de 2007 se determinan los órganos directivos de los diferentes departamentos ministeriales que desarrollarán las funciones de las Unidades de Igualdad previstas en la ley Orgánica 3/2007.

⁷⁷ Esta ley fue aprobada durante la XVIII (2004-2008) legislatura cuyo gobierno correspondió al mismo partido político de izquierdas y no alineado con el nacionalismo sin estado que gobernó durante la XIX legislatura.

⁷⁸ Para ampliar información ver capítulo 3 de esta investigación.

organizaciones feministas reivindicaron la necesidad de aplicar la norma 30/2003 al proyecto de ley de los presupuestos, desde el gobierno se argumentaba que la formulación de estos últimos se regía por una legislación específica y diferente⁷⁹, por lo que no existía obligatoriedad de adjuntar el informe de impacto de género. En esta línea cabe destacar las afirmaciones que se incluyeron en la introducción del Informe de impacto de género del presupuesto 2009:

“La Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General presupuestaria que establece el procedimiento de elaboración del Presupuesto, no recoge la obligación de aportar el informe de impacto por razón de género. El artículo 72 establece que el Ministerio de Economía y Hacienda impulsará y coordinará la evaluación continuada de las políticas de gasto con la finalidad de asegurar que las mismas alcancen sus objetivos estratégicos y el impacto socioeconómico que pretenden” (Ministerio de Economía y Hacienda y Ministerio de Igualdad, 2008:3).

En cuanto al marco político, la experiencia de PPG ha trabajado bajo el amparo de dos planes de igualdad: el Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades⁸⁰ (2008-2011) cuyo seguimiento y ejecución correspondió al Ministerio de Igualdad, y el Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades 2014-2016. Es importante destacar que en el plan previo a estos dos, es decir en el IV Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2003-2006, se incluía entre las actuaciones el *“proponer que se incorpore la perspectiva de género en los Presupuestos Generales del Estado”* (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003:11), atribuyendo la responsabilidad de dicha incorporación al Ministerio de Hacienda y al Instituto de la Mujer.

Los referidos planes incorporan la transversalidad de género como principio rector y como estrategia para el fomento de la igualdad. Como puede verse en el Cuadro 4.1, también incluyen entre sus medidas, algunas que hacen referencia a los PPG. Dichas medidas, como puede observarse en la tabla 4.1 en todos los casos hacen referencia a *“realizar estudios”* y *“analizar metodologías”*, sin que se plantee trascender la parte analítica y asentarse en la fase propositiva o de cambio. A partir de esta característica, cabe señalar que los estudios sugeridos en el segundo de los planes son formalmente más ambiciosos, en tanto incluyen

⁷⁹ La normativa específica para la formulación presupuestaria queda establecida en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, que “tiene por objeto la regulación del régimen presupuestario”.

⁸⁰ El Plan fue aprobado en diciembre 2007

indagaciones que van dirigidas a la mejora de la iniciativa de PPG: en este sentido se plantea explorar nuevas metodologías de trabajo así como la idoneidad del momento en que se realizan los informes de impacto de género del presupuesto.

Tabla 4.1. Partido político, Planes de igualdad e inclusión de medidas de PPG (2008-2015)

Partido político en el gobierno	Plan de Igualdad	Medidas de PPG incluidas
PSOE	Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2008-2011	"Realizar estudios sobre la dimensión de género en los Presupuestos del Estado, en sus diferentes ámbitos" (Eje 2, Objetivo 4, actuación 4.1)
PP	Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2014-2016	"216 .Estudio de la incorporación en los informes de impacto de género del análisis de los gastos fiscales y de los ingresos, analizándose la pertinencia sobre el momento más adecuado para realizar estos informes. 217. Análisis de nuevas metodologías para incrementar el "valor económico" de estos informes de impacto, vinculando dicho valor con la potencialidad de cambio en materia de igualdad de oportunidades que tenga cada programa presupuestario" (Eje 7, punto 7.5, medidas 216 y 217)

Fuente: Elaboración propia

Al analizar las diferencias entre las medidas relacionadas con los PPG en ambos planes, es importante tener en cuenta tres factores. En primer lugar, hay que contemplar el hecho que entre la elaboración de uno y otro transcurren siete años, con los progresos que durante este tiempo se han producido en materia de PPG a nivel internacional y los avances tanto en la propia iniciativa estatal de PPG como en las que se venían implementando en otros niveles político-administrativos. En segundo lugar, hay que señalar que independientemente de los contenidos del plan 2008-2011 en materia de PPG, fue durante este periodo cuando se inició la experiencia de PPG. Finalmente, es importante remarcar que durante el periodo 2012-2014 se produce un periodo durante el cual no hubo plan de igualdad vigente: este "periodo de ausencia" se produce durante parte de la X legislatura, concretamente se prolonga durante más de media legislatura, presidida por un gobierno de derechas con una concepción de igualdad discursiva (PP). Esta realidad permite entrever que la igualdad no es precisamente una de sus prioridades y por lo tanto los contenidos del siguiente plan se pueden relacionar con la inercia de la experiencia de PPG, los avances a nivel internacional y lo políticamente correcto.

4.1.1.4. Relación entre los organismos con competencia en materia de igualdad y de presupuestos en el gobierno de España.

Según la normativa española, corresponde al departamento proponente de la norma elaborar el correspondiente informe de impacto de género. Tratándose en este caso de la ley presupuestaria, el Ministerio responsable de realizar el informe de impacto de género fue inicialmente el Ministerio de Economía y Hacienda y posteriormente denominado de Hacienda y Administración Pública. La responsable última es la Secretaria de Estado de Presupuestos y Gastos, pero en la elaboración del Informe participa el Grupo de trabajo mixto conformado con esta finalidad, en el seno del cual se materializa la participación del organismo para la igualdad⁸¹, quien asume un rol principal en la redacción del Informe. Desde dicho organismo se conciben los PPG como una herramienta para avanzar hacia el *GMST*, como se señala desde el propio Instituto de la Mujer, *“se me ocurren pocas herramientas más útiles para introducir la perspectiva de género que los propios presupuestos”* (P4.EE1). Resulta evidente, por lo tanto, que desde este organismo se comparte lo estratégico de incidir sobre el presupuesto para incorporar la perspectiva de género en tanto que participan una parte muy importante de las instancias administrativas (ministerios, centros directivos, direcciones generales, etc.), lo que lo convierte en una puerta de entrada excepcional para llegar y acercar la igualdad de género a los diferentes rincones de la administración.

En el proceso de elaboración del informe de impacto de género del presupuesto es importante destacar el rol de las unidades de igualdad de cada Ministerio: *“normalmente, la Unidad de Igualdad de cada departamento es quien se encarga de redactar el informe del Departamento a partir de las informaciones que les remiten los distintos Centros Directivos y de enviarlo a la Comisión de trabajo”* (P4.EE1) de nuevo para su gestión y redacción del informe final.

Por tanto, se puede concluir que si bien es cierto que por norma es el Ministerio con competencia en materia de presupuestos el organismo responsable de la elaboración del informe de impacto de género, los hechos develan que es el organismo de igualdad, junto a las unidades de igualdad, quienes, a través principalmente de su participación en el Grupo de trabajo, asumen una parte muy importante del trabajo a realizar en el conjunto del proceso.

⁸¹ Ampliar información en el punto “4.2.2. Organismos e instrumentos en el ámbito estatal” de este capítulo.

4.1.2. Sociedad civil: vinculación de las organizaciones de mujeres feministas a la iniciativa de PPG en el ámbito estatal

La Ley 3/2007 recoge en su artículo 78 la importancia de la participación de las mujeres en la consecución de la igualdad y con esta finalidad se creó el Consejo de Participación de la Mujer como órgano colegiado de consulta y asesoramiento. Sin embargo, a pesar de contarse con una primera premisa que en la institucionalidad reconoce a los PPG como una estrategia para instalar el GMST en la administración, y una segunda que reconoce la importancia de la participación de las mujeres en el fomento de la igualdad; la iniciativa Estatal de PPG no incluye la participación ni de la sociedad civil en general ni de las organizaciones feministas en particular. En este sentido, desde los actores implicados en la elaboración del Informe de impacto se establece una clara diferencia:

“tenemos dos tipos de informes, los realizados por la propia entidad, el propio organismo cuya actividad va a ser objeto de evaluación (informes internos). Podríamos denominarlos informes de situación o de argumentarios... Por otra parte están los informes externos, los informes que se inician por una entidad ajena a aquella cuya actividad se está evaluando. Estos informes tienen un carácter más fiscalizador, como de auditoría. Ambos informes no son incompatibles sino que son complementarios...”

(P4.EE1)

En el caso de esta iniciativa queda muy claro que se trata de la primera de las opciones, sin contemplarse en ningún momento una tercera posibilidad híbrida en la que el informe fuese fruto de la coordinación y/o trabajo conjunto de la administración y la sociedad civil. No obstante, a pesar que desde la propia iniciativa no se contempla la vertiente participativa, es importante resaltar el rol que la sociedad civil ha tenido en su desarrollo. Así, el ejercicio de incidencia política de la sociedad civil organizada, concretamente la Plataforma Impacto de Género Ya!, tuvo un papel crucial en el surgimiento de la iniciativa de PPG. La reivindicación feminista acerca de la realización de un informe de impacto de género de la propuesta de ley de los presupuestos, surgió en un contexto en el que las organizaciones venían realizando un seguimiento del cumplimiento de la Ley 30/2003, que obligaba a la elaboración de una evaluación de impacto de género de toda propuesta de ley remitida al parlamento. *“Empezamos a estar más pendientes y cada vez que se aprobaba una ley que tuviera cierta importancia, pues pedíamos los informes de impacto y entonces fue cuando descubrimos que la Ley de Presupuestos no tenía”* (E0.EE2). Así la Plataforma, compuesta por 23 asociaciones y

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

grupos feministas, inició el año 2006 la reivindicación al Gobierno, conforme a lo establecido en la Ley 30/2003, de la elaboración de un informe de impacto de género del proyecto de ley presupuestario. El silencio gubernamental frente a sus reivindicaciones llevó a la Plataforma a intensificar sus acciones de denuncia y a incursionar en la vía legal para intensificar la presión (Jubeto y Larrañaga, 2012a). Así,

“empezamos a escribir cartas al ministro que era Solbes entonces, para decirle que tenía que cumplir la ley, y a la segunda o tercera carta en la que le decíamos que no cumplía ley, dijimos, mira, vamos a poner un recurso, y pusimos un Recurso Contencioso Administrativo. Primero pusimos un recurso de reposición ante la administración y fue al ministro y luego pusimos el contencioso administrativo... en resumidas cuentas, el juicio no lo ganamos ni lo perdimos. Es una de esas resoluciones que te dan una de cal y otra de arena, pero a partir de aquel año, empezó ya el Ministerio de Hacienda a hacer informes que ya fue cuando Solbes se marchó y bueno, entró Elena Salgado” (E0.EE2).

Vemos cómo la incidencia política de la sociedad civil, concretamente de las organizaciones feministas, jugó un rol importante en el inicio de la elaboración del primer Informe de Impacto de Género del proyecto presupuestario de 2009 elaborado en 2008. Prueba de esta importancia son las afirmaciones de una miembro de los movimientos feministas al relatar que una trabajadora del Ministerio de Igualdad les llegó a decir literalmente durante el proceso judicial *“la que estáis liando!”* (E0.EE2).

Si bien es cierto que el ejercicio de lobby político para que se elaborase dicho informe tuvo repercusiones en el quehacer administrativo, no lo es menos que también las tuvo para los movimientos feministas o para una parte de ellos: supuso la incorporación en la agenda feminista del área económica, del gasto público. Esta temática había sido considerada por una parte de las integrantes del movimiento como algo *“muy institucional”*, entendiéndolo como algo negativo⁸². Como señala una entrevistada de los movimientos feministas, *“hemos estado muchos años que decían que dedicar energía a lo institucional era institucionalizarnos nosotras”* (E0.EE2).

⁸² Ampliar información sobre el debate feminista en torno a la institucionalización en el capítulo 1 de este trabajo, concretamente en el apartado *“Institucionalización de la igualdad de género. El espacio de los PPG”*.

CAPÍTULO 4. LA EXPERIENCIA DE PPG EN EL GOBIERNO DEL ESTADO ESPAÑOL

El trabajo de incidencia política de la Plataforma ha permanecido a pesar de la instauración en la administración de la elaboración y presentación de los informes de impacto de género del presupuesto. Una vez logrado que el gobierno presente el informe de impacto de género, la actividad de la Plataforma se orienta a hacer un seguimiento de dichos Informes y a la preparación anual de un manifiesto crítico y fiscalizador del Informe oficial. Para ello, el modo de proceder es siempre el mismo: a partir de la primera redacción en la que participan diferentes mujeres activistas y/o vinculadas profesionalmente al ámbito presupuestario, el documento se circula entre las organizaciones feministas y se solicita tanto la enmienda a los contenidos que se consideren necesarios, como la inclusión de aquellos que se hayan obviado y sean relevantes desde el punto de vista de cualquier participante. Simultáneamente, se solicita la adhesión al manifiesto de las diferentes organizaciones y una vez se han recogido las firmas de todas las interesadas, el manifiesto es presentado en el Congreso de los Diputados.

En cuanto a los contenidos del manifiesto, es importante destacar su carácter crítico tanto hacia el Informe oficial como hacia el contenido del propio presupuesto:

“el presupuesto carece de credibilidad, el gobierno subordina al pago a los bancos los derechos de las personas -a la asistencia sanitaria, la educación y la atención a la dependencia- y los informes oficiales de impacto de género son banales, al afirmar acriticamente que todo, hasta el recorte de los recursos para la igualdad, es bueno para las mujeres” (Plataforma impacto de género YAI, 2012)

En relación a los informes en términos generales, se señala su carácter generalista y en todos y cada uno de los manifiestos, se repite la crítica por no incorporar ni analizar las partidas presupuestarias asignadas a los programas que se incluyen en el documento. Igualmente, se manifiestan serias discrepancias en relación a las conclusiones que se reiteran en los sucesivos informes⁸³. En cuanto a los presupuestos, el manifiesto critica los reiterados recortes en el área social y señala sus consecuencias para la igualdad de género. Desde esta perspectiva se abordan las dotaciones presupuestarias en materias como igualdad, sanidad, educación, dependencia, prestaciones y pensiones entre otros; y se analiza la evolución de dichas partidas en el transcurso de los años.

⁸³ Ampliar información en el subapartado “Instrumento: Informe de evaluación de impacto de género” de este capítulo.

4.2. TRANSFORMACIONES EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO ESPAÑOL

En el presente apartado se analizan las modificaciones introducidas con la iniciativa de PPG, en esta ocasión en tres de los cuatro ámbitos potencialmente objeto de estudio: las normas, los organismos y los instrumentos y la asignación presupuestaria. En relación al cuarto de los ámbitos objeto de estudio, el paradigma político-ideológico, cabe señalar que en esta iniciativa no se plantea en el marco de la necesidad de impulsar un cambio de modelo socio-económico, de hecho, al contrario, se trata de una propuesta en la que no cabe el cuestionamiento de los marcos capitalista y patriarcal existentes. Por este motivo no se incluye un subapartado dedicado a dicho ámbito. Tal y como se ha avanzado en el capítulo 2, el resultado del conjunto del análisis permitirá realizar la clasificación de la iniciativa en la Progresión en Transformación.

4.2.1. Normas de ámbito estatal

Previo al inicio de la iniciativa de PPG y como se ha comentado anteriormente, se aprobaron dos normas que jugarían un importante papel en el impulso de la experiencia: La Ley 30/2003 que obliga a la incorporación de un informe de impacto de género a todo proyecto de ley y la Ley Orgánica 3/2007 de igualdad efectiva de mujeres y hombres. En este marco jurídico y habiéndose realizado el primer Informe de impacto de género del presupuesto (en el año 2008 para el presupuesto de 2009), se aprobó el Real Decreto 1083/2009 por el que se regula la memoria del análisis del impacto normativo que debe acompañar a los presupuestos estatales. En dicha norma se establece en la disposición adicional segunda 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”* (p. 60177).

De este modo y en el marco de la iniciativa de PPG, dichas normas cobran especial importancia. Al respecto cabe señalar que con anterioridad ya se había hecho alguna incursión en esta misma línea. Así, la Orden Ministerial EHA/857/2005, de 5 de abril, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2006, incluyó *“El análisis del impacto de los programas de gasto en la igualdad de género”* (punto 2.1.2.d) como

una de las funciones a realizar por las Comisiones de Análisis de Programas⁸⁴. Dicha Orden también señalaba, entre los criterios de asignación de los recursos, el de “*Favorecer las actuaciones de las Administraciones Públicas orientadas al logro de la igualdad de género*” (punto 1.1.e). Desde este primer intento del año 2005, no será hasta el año 2008 cuando se retome y dé continuidad a los contenidos relacionados con el informe de impacto de género en las sucesivas órdenes ministeriales que dictan las normas para la elaboración de los presupuestos. Concretamente, la orden que contiene las normas para la elaboración de los presupuestos de 2009, incluye una mención a la responsabilidad de las Comisiones de Análisis de Programas en la realización del análisis del impacto de género de los programas presupuestarios. A partir del 2009, contando ya con el Real Decreto 1083/2009, dicha orden incluye la función de las referidas Comisiones en el proceso de elaboración del informe y amplía la información con indicaciones sobre los diferentes pasos a seguir por los diferentes actores para la finalización del documento⁸⁵.

De lo expuesto hasta aquí se deduce que los cambios producidos en el ámbito de las normas en el marco de la iniciativa de PPG han sido más bien limitados. Se han reducido a la inclusión en las directrices presupuestarias o normas anuales para la elaboración de los presupuestos, de una referencia explícita sobre la necesidad de elaborar el Informe y la responsabilidad de cada organismo en esta tarea. En ningún momento se detalla el cómo se debe realizar este Informe.

⁸⁴ *Las Comisiones de Análisis de Programas son los grupos de trabajo en cuyo seno tendrá lugar la discusión sobre la adecuación y validez de los programas de gasto respecto de los objetivos perseguidos por los mismos, y sus necesidades financieras, conforme a las prioridades de las políticas de gasto y dentro de las disponibilidades financieras establecidas.*

Se constituirá, en su caso, una Comisión de Análisis de Programas para cada uno de los departamentos ministeriales, con la siguiente composición:

a) El titular de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos.

b) El titular de la Dirección General de Presupuestos.

c) El titular de la Subsecretaría del departamento ministerial.

d) El Jefe de la Oficina Presupuestaria del departamento ministerial.

Actuará como presidente de las Comisiones de Análisis de Programas el titular de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos y, en su ausencia, el Director General de Presupuestos.

El Presidente de las Comisiones de Análisis de Programas podrá convocar a otros gestores de gasto, así como al personal asesor que estime necesario. (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2013:45010)

⁸⁵ Para más información sobre etapas y actores, ver el siguiente subapartado de este capítulo.

4.2.2. Organismos e instrumentos en el ámbito estatal

Las modificaciones introducidas en el marco de la iniciativa en cuanto a organismos e instrumentos son principalmente dos: la conformación de un Grupo de trabajo responsable de la elaboración final del Informe de impacto de género del proyecto de ley de presupuestos generales del Estado y el propio Informe. A continuación se amplía la información sobre cada uno de ellos.

4.2.2.1. Organismos: Grupo de trabajo

El año 2009 se creó un nuevo órgano, denominado Grupo de trabajo, que ha venido desarrollando un importante rol en el marco de la iniciativa, concretamente en el proceso de elaboración del Informe anual del impacto de género de los presupuestos. Dicho organismo se constituye formalmente cada año, a los pocos días de haberse publicado la orden anual que contiene las normas para la elaboración del correspondiente presupuesto, es decir, suele constituirse a principios del mes de junio. En él participan representantes de los ministerios con competencias en materia de presupuestos y de igualdad. En la primera reunión se diseñan las líneas maestras de trabajo y se organiza la convocatoria de una segunda *“reunión con todas las Unidades de Igualdad y Oficinas Presupuestarias de todos los Departamentos Ministeriales para explicarles las novedades y la forma de cumplimentar la ficha en la que han de remitir la información”* (P4.EE1), a partir de la cual posteriormente el Grupo de trabajo elaborará el informe. Además de iniciar el ciclo de elaboración del informe y de cerrarlo con la finalización del documento, el Grupo es el organismo responsable de revisar y en su caso, devolver, los documentos a los ministerios para la modificación de lo que corresponda; de tratar de homogeneizar formatos y completar los apartados comunes como la introducción entre otros.

Por tanto el rol del Grupo de trabajo en el marco de la iniciativa de PPG es central: se encarga de orientar y recopilar todos los informes trabajados en los diferentes ministerios y, a partir de ellos, preparar la redacción final del informe de impacto de género en cuyo proceso, como ya se ha adelantado, el Instituto de la Mujer tiene un rol muy destacado. Este Grupo encarna a su vez la generación de vínculos de coordinación entre las áreas de presupuesto e igualdad, favoreciendo de este modo la superación del trabajo atomizado que caracteriza al realizado en la administración pública y que resulta propicio para la implantación del *GMST*.

Además de la creación de este Grupo de trabajo, cabe recordar que entre los potenciales cambios a producirse en las iniciativas de PPG en los organismos, se encuentra el del desarrollo de capacidades en el personal⁸⁶. Al respecto cabe señalar que desde el año 2011 la Administración general del Estado cuenta con el I Plan intraorganizacional de igualdad entre mujeres y hombres⁸⁷, entre cuyos ejes de actuación se incluye la formación en materia de igualdad. Sin embargo, entre las medidas concretas que se plantean para ejecutar dicho eje no se incluye ninguna que haga referencia a los PPG. Es decir, en este primer Plan de igualdad interno no se apuesta explícitamente por el desarrollo de capacidades en materia de PPG en el personal técnico y profesional.

4.2.2.2. Instrumento: Informe de evaluación de impacto de género

Tal y como se ha venido adelantando, la iniciativa de PPG a nivel estatal se traduce en la elaboración anual de un Informe de impacto de género del proyecto de ley de los presupuestos. En este subapartado se analizan estos Informes abordando tanto el ejercicio de reconceptualización de la propia herramienta realizado desde la propia Administración, como la estructura y contenidos de dichos documentos.

Reconceptualización.

Los Informes de impacto de género son un instrumento para incorporar la perspectiva de género en la Administración, es decir para avanzar hacia el *GMST*. Concretamente, “*estos informes representan una técnica de evaluación prospectiva de las normas*” (Pauner, 2009:2), e incorporan unos contenidos mínimos que, por lo general, se organizan en cuatro apartados, el primero consiste en el análisis de la situación de partida o diagnóstico sobre la realidad de mujeres y hombres. A partir de dicho diagnóstico se realiza la prospección de resultados, que muestra cómo afectará la aplicación de la norma sobre la situación descrita anteriormente. En tercer lugar se realiza la valoración del impacto de género, que será positivo o negativo en función de que la norma favorezca o no la reducción de las desigualdades de género. Finalmente, se incluye la formulación de propuestas de mejora, que pretenden propiciar que la aplicación de la ley tenga efectos más favorables para la igualdad de género (Pauner, 2009).

⁸⁶ Ver capítulo 2 de este trabajo.

⁸⁷ Resolución de 20 de mayo de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de enero de 2011, por el que se aprueba el I Plan de Igualdad entre mujeres y hombres en la Administración General del Estado y en sus Organismos Públicos

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

Como vemos, se trata de analizar los efectos (impactos) que una determinada norma tendrá sobre la situación de mujeres y hombres, entendiendo que, aunque la norma tenga vocación de neutralidad, puede tener efectos diferentes en unas y otros. Por lo tanto, el objetivo es establecer un *feedback* durante el proceso de elaboración de la norma (en este caso del presupuesto) para que un posible efecto negativo sea corregido durante el mismo proceso. Ésta es la lógica de los informes de impacto de género; una lógica sustentada por diferentes autoras (Pauner, 2009; Fundación Mujeres, 2005, Lombardo, 2006) y por la propia Guía Metodológica para la elaboración de la memoria de impacto normativo aprobada por el Consejo de Ministros⁸⁸, que recoge que

“En todos aquellos casos en los que la norma propuesta pueda tener efectos, directos o indirectos, sobre personas físicas, se realizará una previsión sobre los resultados de la aplicación de la misma y se analizarán sus efectos para los hombres y mujeres que sean sus potenciales destinatarios” (Ministerio de la Presidencia, 2009:30)

Pues bien, a pesar de denominarse Informes de evaluación del impacto de género de los presupuestos estatales, los documentos que se elaboran anualmente en el marco de la iniciativa de PPG no siguen el planteamiento teórico hasta aquí descrito. Una de las personas entrevistadas señala que la ruptura con la lógica de los informes de impacto de género se sustenta en varios argumentos. En primer lugar, se señala que el hecho que dichos informes sean elaborados por la propia institución u organismo que elabora la norma, tiene una importante repercusión en los resultados del análisis: van a concluir, excepto salvadas excepciones, que el impacto sobre la igualdad es positivo. De ahí que desde la iniciativa de PPG se cuestione la propia herramienta y que se opte por su adaptación, virando el objetivo hacia la evaluación del impacto de género del presupuesto sobre los objetivos de igualdad que se recogen en la Ley 3/2007 y el plan de igualdad.

“La evaluación de políticas públicas con perspectiva de género no tiene por qué implicar ver cómo éstas pueden tener efectos indirectos (generalmente negativos) sobre las mujeres sino que puede utilizarse como una herramienta para analizar la forma en que las políticas públicas pueden contribuir a dar cumplimiento a los Objetivos establecidos en materia de igualdad de oportunidades...Por lo tanto, el ejercicio fundamental que tenemos que hacer cuando se nos pide un informe de

⁸⁸ Aprobada en fecha el 11 de diciembre de 2009.

impacto de género es este: visibilizar qué actividades en materia de igualdad está desarrollando la organización de que se trate, ... y ver cómo esas actividades las puedo vincular con los objetivos que se plantean en la normativa en relación también con la igualdad. Ese es el ejercicio fundamental" (P4.EE1).

Así, con la finalidad de justificar esta reconceptualización de la herramienta, se señala que los programas presupuestarios deben contribuir al cumplimiento de los objetivos en materia de igualdad. Por ello, en el informe se vinculan las actividades de cada programa que contribuyen al fomento de la igualdad con la(s) medida(s) del Plan Estratégico de Igualdad a cuyo logro coadyuvan. Siguiendo esta lógica, la mayor o menor contribución a dichos objetivos, determinará el impacto global de los presupuestos en materia de igualdad.

Los tiempos disponibles son el segundo argumento sustentado desde la propia iniciativa de PPG para justificar la desviación en relación al fin teórico de los Informes de impacto de género. El proceso de elaboración del presupuesto suele agotar los plazos de tiempo, en tanto se introducen modificaciones en la propuesta presupuestaria prácticamente hasta que se entrega el proyecto de Ley al Parlamento. Con esta realidad, según afirma una persona entrevistada en el marco de esta investigación, es ilusorio pensar que se pueda producir un *feed-back* que permita corregir un programa presupuestario a partir de la detección de un impacto de género negativo, en tanto no se dispone de tiempo material suficiente para introducir dicha corrección. Ante la negación del fin teórico de la herramienta, se refuerza la asunción de alternativas como la propuesta de los informes centrados en los efectos de los programas sobre los objetivos de igualdad.

En este punto, desde la presente investigación se plantean una serie de interrogantes relacionados con la herramienta central de la iniciativa: ¿tiene sentido elaborar un Informe de impacto de género que no mide el impacto de género?, A que responde la adopción de la alternativa de modificar el fin de la herramienta, en lugar de optar por otra opción, ¿por considerarlo lo más adecuado o por ser la opción más sencilla? ¿Se trata de una estrategia perversa que pretende dar por cumplido el mandato de la legislación sin cumplir con los fines que efectivamente la misma plantea?

Estructura y contenidos

En cuanto a la forma de los Informes de la iniciativa de PPG, cabe destacar que en términos generales, su estructura fundamental se ha mantenido estable. Las mayores diferencias se

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

observan en la estructura del primer Informe (2008) y se reflejan principalmente en dos apartados que lo diferencian del resto: no se incluye el apartado dedicado a la descripción de la estrategia para la incorporación de la perspectiva de género en los presupuestos, pero en cambio contiene un apartado titulado “Presupuesto del Estado destinado a la lucha contra la violencia de género”. Estas diferencias pueden explicarse en tanto en los inicios, la metodología no estaba consolidada y los tiempos disponibles para la elaboración del documento fueron especialmente cortos:

“... había que presentar ya el primer informe. Quedaba una semana, lo hablamos y nos dijeron que teníamos a nuestra disposición al Ministerio de Economía y Hacienda y que allí tendríamos todo lo que necesitaríamos para hacer ese informe. Bueno, llegamos allí y nos recibe una única persona y lo primero que nos dice es “miren yo soy fulanito de tal –ni siquiera recuerdo el nombre- y soy abogado del estado, soy el abogado que se ha encargado durante este tiempo de elaborar los recursos que justifican que los presupuestos generales no deben estar sometidos a la obligación de la elaboración del informe de impacto sino que deben quedar exentos de hacerlo. Entonces que sepan que tienen mi mayor disponibilidad, pero que sepan que aquí tienen una mesa donde trabajar y que sepan que yo estoy totalmente en contra” (P4.EE1).

Como señala esta persona entrevistada, previa información al Secretario de Estado de las condiciones de trabajo, se cambió a la persona de referencia del Ministerio de Economía y Hacienda y finalmente durante un fin de semana se tuvo que redactar el primer Informe de Impacto de género de los presupuestos del año 2009. Fruto, entre otros, de estas circunstancias, el resultado del Informe fue tal que recibió críticas como las de Pauner (2009), según las cuales y en líneas generales, el documento “no parece responder a los parámetros mínimos exigibles” (Pauner 2009:31).

A partir del Informe del 2009 para el presupuesto 2010, la estructura empieza a consolidarse alrededor de cinco apartados: introducción, estrategia para la incorporación de la perspectiva de género en el presupuesto, estado de situación de mujeres y hombres en España, análisis del gasto de los programas presupuestarios y el apartado de las conclusiones⁸⁹. A continuación se exponen los rasgos más relevantes de cada uno de dichos apartados:

- Estrategia para la incorporación de la perspectiva de género en el presupuesto

En cuanto a la estrategia para transversalizar la perspectiva de género en el presupuesto, en los sucesivos informes se incluye el fragmento que hace referencia al procedimiento para la elaboración del Informe y que se copia de la respectiva orden que recoge las normas para la elaboración del presupuesto. Dicho procedimiento es el que sigue:

- *“Los Departamentos Ministeriales elaborarán un informe analizando el impacto de género de cada uno de sus programas de gasto”⁹⁰.*
- *Los informes de cada programa de gasto deben ser realizados en los términos que establece la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos.*
- *Se constituye un grupo de trabajo integrado por representantes de Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos y de la Dirección General de Presupuestos que, a partir de la documentación recibida de los Departamentos Ministeriales elaborará el Informe de Impacto de Género” (Gobierno de España, 2012:10, 2013:12).*

- Estado de situación de mujeres y hombres

En relación al tercer apartado, que hace referencia al estado de situación de mujeres y hombres en el Estado, cabe destacar que a partir del Informe de 2012 para el presupuesto del año 2013, únicamente se incluye una referencia en la que se remite a la información disponible en la web del Instituto Nacional de Estadística (INE) donde, en colaboración con el

⁸⁹ Cabe destacar que de manera excepcional en el informe para el presupuesto 2010 se introdujo un capítulo denominado “Análisis del personal al servicio de la administración pública” en el que se visibiliza la situación de mujeres y hombres en el personal al servicio de las Administraciones Públicas.

⁹⁰ Según se indica en el Informe para el presupuesto 2014, los análisis de los diferentes programas son realizados de manera conjunta por las Oficinas presupuestarias y las Unidades de Igualdad de cada ministerio.

Instituto de la Mujer, se compila información desagregada por sexo para los diferentes ámbitos⁹¹.

- Clasificación y análisis de los programas

Por su parte, el apartado cuarto, destinado al análisis del gasto de los programas presupuestarios, representa⁹² el *“núcleo central de este informe y presenta, agrupados por secciones ministeriales, los análisis de impacto de género de los programas presupuestarios de gasto que han sido considerados con vinculación con los objetivos de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”* (Gobierno de España, 2014b:15). Dada su relevancia en el conjunto del Informe, se considera importante profundizar en el análisis de su contenido, poniendo especial énfasis en dos aspectos: los criterios para seleccionar los programas que se incluyen en dicho apartado y el contenido de su análisis, elementos ambos influenciados directamente por la reconceptualización de la finalidad de los informes de impacto de género en esta iniciativa de PPG.

Los análisis de los presupuestos desde la perspectiva de género *“requieren el establecimiento de una metodología adecuada para seleccionar aquellos programas presupuestarios que son relevantes para la igualdad, lo que implica establecer criterios de clasificación y priorización de los programas”* (Jubeto y Larrañaga, 2010a:510). En este caso, el criterio establecido para clasificar los programas presupuestarios es el *“poder transformador identificado en cada uno de los programas, entendiendo por tal la competencia para intervenir y la vinculación de los objetivos, actuaciones, realizaciones y resultados previstos en cada programa con los objetivos de las políticas públicas de igualdad”* (Gobierno de España, 2009:421).

⁹¹ La información va actualizándose en el siguiente link:

http://www.ine.es/ss/Satellite?L=0&c=INEPublicacion_C&cid=1259924822888&p=1254735110672&pagename=ProductosYServicios%2FPYSLayout¶m1=PYSDetalleGratis

⁹² El informe del presupuesto 2009 presentó un análisis de *“la actividad global desarrollada por cada Departamento, en relación con la igualdad de oportunidades”* (Ministerio de Economía y Hacienda y Ministerio de Igualdad, 2009:12) en lugar de ofrecer un análisis centrado en el impacto de los diferentes programas presupuestarios tal y como sucedería a partir del Informe para el presupuesto 2010.

Así, en el Informe de impacto del presupuesto 2010 se incluye una clasificación de los 234 programas presupuestarios en tres grandes categorías:

- Grupo 1.- Programas con mandato normativo y programático explícito. En función de donde se recoja dicho mandato, los programas se distribuyen en tres subgrupos:
 - o Programas 1.1, expresado tanto en la Ley 3/2007 como en el Plan estratégico para la igualdad de oportunidades (2008-2011)
 - o Programas 1.2, contenido en el Plan estratégico para la igualdad de oportunidades (2008-2011).
 - o Programas 1.3, explicitado en la Ley de igualdad.
- Grupo 2.- Programas con clara incidencia en la igualdad de género pero sin mandato normativo ni programático explícito.
- Grupo 3.- Programas sin incidencia evidente y manifiesta en la igualdad de género. (Gobierno de España, 2009).

En esta primera clasificación, se identificaron 120 programas en el Grupo 1⁹³ *“sobre los que, en años sucesivos deberá focalizarse la atención a la hora de realizar las correspondientes memorias de impacto de género”* (Gobierno de España, 2009:13). Consecutivamente el Informe para el presupuesto del año 2011 se centró en los programas integrados en este Grupo 1, una práctica que se consolidó en años sucesivos tras los ajustes necesarios en la clasificación inicial. Aquellos programas presupuestarios del Grupo 3 destinados exclusivamente a actividades administrativas, de gestión de transferencias, contabilidad o similares, en los que inicialmente es difícil establecer una relación directa entre sus objetivos y actuaciones y su incidencia directa sobre la población y/o los objetivos de las políticas públicas, son excluidos de la elaboración del informe de impacto de género. Según se indica en el informe del presupuesto 2011, la lista de programas presupuestarios excluidos debería ser revisada anualmente por el centro directivo responsable de su gestión.

Si bien es cierto que una buena clasificación de los programas puede favorecer la iniciativa de PPG en tanto puede permitir la concentración de los esfuerzos en los programas estratégicos,

⁹³ En esta primera clasificación se enmarcan 120 programas en el Grupo 1 (Programas 1.1: 73; Programas 1.2: 29; Programas 1.3: 18); 52 programas en el Grupo 2 y 62 programas en el Grupo 3.

la otra cara de la misma moneda nos dice que una fijación cuestionable de criterios de clasificación puede llevar a detenernos en programas con escasa repercusión en la igualdad. En este sentido, en relación a la fijación del criterio clasificatorio en la iniciativa de PPG estatal, cabe destacar un par de aspectos. En primer lugar, surge la problemática relacionada con la identificación de objetivos de igualdad: para poder clasificar los programas es necesario tener identificados cuales son los objetivos de igualdad del plan y ley de igualdad. El problema surge cuando durante un periodo no hay plan de igualdad vigente, y por lo tanto, no se dispone del referente principal para la clasificación. Como se ha relatado en páginas anteriores, esto sucedió durante el periodo 2012-2014⁹⁴, por lo que la realización de los informes para los presupuestos de los años 2013 y 2014 no disponía de un marco programático de referencia para la igualdad en vigor. En su defecto y para esta finalidad, se optó por asumir una prórroga de los mandatos establecidos en el plan de igualdad caduco. Pero más allá del riesgo de no disponer de marco de referencia, este criterio de clasificación puede presentar otras carencias derivadas del hecho de que se excluyan programas de gestión de transferencias que puedan tener un importante impacto de género por la finalidad de los recursos transferidos, o por dar cabida en el análisis a programas cuya población beneficiaria sea muy reducida. Este último hecho, por si mismo, no tiene por qué ser negativo; no lo será mientras tenga en cuenta la vertiente cualitativa, es decir mientras el programa haga frente a vulnerabilidades importantes. Ahora bien, si la vertiente cualitativa no se tiene en cuenta, el hecho de tener este criterio clasificatorio puede permitir que se incorporen al análisis programas sin relevancia cualitativa y que además satisfagan las necesidades de un grupo reducido de personas, lo que resta relevancia al programa y por lo tanto podría cuestionarse su inclusión en el informe⁹⁵ (Jubeto y Larrañaga, 2012a).

En cuanto a los contenidos del análisis de los programas presupuestarios que se incluye en este apartado nuclear del Informe, cabe destacar la manifestación expresa en diferentes Informes de la necesidad de establecer criterios para su fijación. En este sentido, a partir del Informe para el presupuesto del año 2011 se realiza un ejercicio para homogeneizar dichos contenidos, incluyéndose en el texto que *“se ha estimado pertinente unificar criterios y utilizar como fuente de recogida de información para la elaboración de este informe, el modelo de*

⁹⁴ Como se ha señalado en páginas anteriores, el anterior plan de igualdad finalizó en diciembre del 2011 y el actual es para el periodo comprendido entre el 2014 y el 2016.

⁹⁵ *“Es el caso, por ejemplo, del programa 144A: Cooperación, Promoción y Difusión Cultural en el Exterior del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, en el que la actividad Deporte en Edad Escolar no alcanza los 100 participantes”* (Jubeto y Larrañaga, 2012a:7).

ficha propuesta en la guía” (Gobierno de España, 2010b:12). En la Guía Metodológica para la elaboración de la memoria de impacto normativo (Gobierno de España, 2009), se propone aglutinar la información del informe de impacto de género alrededor de los grandes objetivos u aspectos:

- Objetivos en materia de igualdad, que incluye tanto un análisis del ámbito de aplicación como un análisis de los objetivos del programa que permita identificar los objetivos en materia de igualdad de oportunidades que son de aplicación.
- Análisis de Impacto de género, que incorpora una primera descripción de la situación de partida desde la perspectiva de género (incorporándose indicadores cuantitativos y cualitativos), previsión de resultados de la norma⁹⁶ y la valoración del impacto de género: negativo, nulo o positivo en aquellos casos en los que se considere los efectos del programa favorecerán la disminución o eliminación de las desigualdades de género persistentes. Finalmente se deben incluir también las recomendaciones que se consideren oportunas para evitar un impacto negativo de la norma o fortalecer el impacto positivo.

Ahora bien, a pesar de la teórica asunción de la propuesta de contenidos a incluir en el análisis de los programas presupuestarios que se presenta en la mencionada Guía, la realidad refleja una considerable variabilidad en los contenidos que se incluyen en el Informe para cada programa. En relación al esquema propuesto en la Guía, es necesario señalar que ningún programa incluye la información que cabría esperar en el apartado de la valoración del impacto de género. En unos casos el contenido de este subapartado *“se limita a expresar una simple valoración positiva de impacto de género”* (Jubeto y Larrañaga, 2012a:5) y en el resto de casos directamente se ignora este subapartado. La ausencia de una mirada autocrítica en este punto dificulta la proposición de mejoras que debería perseguir el informe de impacto de género.

⁹⁶ La previsión de los resultados se referirá a estos tres aspectos:

- Resultados directos de la aplicación de la norma, expresados en términos cuantitativos y desagregados por sexo
- Incidencia sobre los roles y estereotipos de género
- Contribución al desarrollo de los objetivos de igualdad de oportunidades identificados (Real Decreto 1083/2009)

Además, en relación al contenido del análisis de los programas, cabe rescatar la lectura realizada por Yolanda Jubeto y Mertxe Larrañaga (2012a) y compartida desde este trabajo, que recoge principalmente tres críticas: las deficiencias en la información aportada por determinados ministerios, la persistencia de información estadística sin desagregar por sexo y la invisibilización de las partidas presupuestarias asignadas a cada programa, punto que se desarrolla en el siguiente subapartado.

- Conclusiones

Finalmente en cuanto a las conclusiones que se incluyen en estos informes cabe destacar como su principal característica su brevedad. Tras documentos de una extensión que alcanza casi las 500 hojas, las conclusiones no se prolongan en el mejor de los casos, más de dos folios. Unas conclusiones de estas características dejan entrever que los espacios para la reflexión conjunta en el marco de elaboración del informe son más bien escasos. Algunos elementos a destacar son, en primer lugar, el autoreconocimiento de determinadas debilidades y dificultades intrínsecas a los propios informes. Entre ellas se destaca la necesidad de contar con mayor formación en temas de género para las personas involucradas en su elaboración, la poca disponibilidad de tiempo para su realización y, sobre todo, la necesidad de ir afinando en la propuesta metodológica de trabajo, en el número y calidad de los indicadores y en *“la vinculación existente entre estos y los objetivos planeados”* (Ministerio de Economía y Hacienda y Ministerio de Igualdad, 2010: 496). Además, en todos los informes hasta el del presupuesto 2013 se concluye explícitamente que el impacto de género del presupuesto es positivo. A partir del informe para el presupuesto 2013 deja de utilizarse dicha coletilla y resulta interesante observar que las conclusiones propias de los informes 2014 y 2015 son exactamente iguales y únicamente hacen referencia a que el informe ha ganado en calidad desde sus inicios y que ello se debe a los avances en la transversalización de género de los proyectos y a la cooperación existente entre el personal vinculado a igualdad y a presupuestos.

El informe del presupuesto del año 2013 marca un punto de inflexión en cuanto a la inclusión en el apartado de las conclusiones de las referencias a la coyuntura económica. Incluido en el informe del presupuesto anterior (2012), se incorporaba una referencia explícita al contexto de crisis económica en que se elaboraba el correspondiente presupuesto y se señalaba que la aplicación de medidas de austeridad, reformas económicas y el cumplimiento de los objetivos de austeridad eran las señas de identidad del Gobierno. En este marco, en relación al presupuesto se señala que *“se mantiene con carácter prioritario, a pesar de los lógicos y necesarios ajustes, el cumplimiento de los objetivos enmarcados en la igualdad de*

oportunidades de mujeres y hombres” (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2011:477). También se incluyen afirmaciones del tipo *“en este contexto es necesario conjugar la austeridad presupuestaria con el mantenimiento de las actuaciones en política social”* (Ministerio de Economía y Hacienda y Ministerio de Igualdad, 2009:445). No obstante, las afirmaciones oficiales en relación al impacto positivo de género de los sucesivos presupuestos y las referentes a la coexistencia de los recortes en materia social y el mantenimiento del fomento de la igualdad, chocan frontalmente con las observaciones de autoras y movimiento feminista. Así, Jubeto y Larrañaga señalan que

“otro déficit relevante de estos Informes de impacto de género es que carecen de adecuación al contexto. Aunque hay algunas referencias a la crisis, éstas son muy escasas y no se vinculan con sus efectos sobre los programas por lo que si los informes fueran leídos por personas que desconocen la grave situación socioeconómica actual, tras la lectura de estos extensos informes su conocimiento de la realidad estaría totalmente distorsionado.” (Jubeto y Larrañaga, 2012a: 8).

Por su parte, desde el movimiento feminista, se vincula directamente la aplicación de los recortes presupuestarios con el impacto negativo de género de los presupuestos, visibilizando que:

“el recorte en el gasto en el 232B y el 232C Programa de Igualdad y Violencia de género ha sido mayor que la media. Yo creo que la media de recortes en el presupuesto del estado está en torno al 10% y la de igualdad y violencia está en torno al 30%. Es decir, es el triple de recorte y eso que el programa de igualdad, el 232B, que es el que gestiona el Instituto de la Mujer ahora, justamente en estos años, de crisis es cuando han logrado que el fondo Social Europeo los subvencione en una proporción muy alta” (E0.EE2)

4.2.3. Asignación presupuestaria para el fomento de la igualdad a nivel estatal

Desde la propia iniciativa se constata la necesidad de cuantificar la asignación presupuestaria destinada al fomento de la igualdad. Se entiende que el presupuesto es un documento de naturaleza económica y, por lo tanto, el informe de impacto de género debería elaborarse a partir de las cuantías económicas. A partir de esta constatación, se plantea el dilema entre la

necesidad y la dificultad que entraña trabajar en la cuantificación del gasto para la igualdad; dificultad que surge en la fijación o identificación de cuales son aquellos gastos que fomentan la igualdad:

“estamos hablando de cantidades presupuestarias pero estamos hablando de cantidades presupuestarias vinculadas a la igualdad de oportunidades. Y esta es la gran pregunta que muchos de ustedes se estarán haciendo ¿cómo se vincula una cosa con la otra? Es cierto que hay programas presupuestarios que están destinados íntegramente a la igualdad, como son el 232B y el 232D... la cuantía total de esos programas presupuestarios guarda relación con la igualdad de oportunidades. Pero ¿son los únicos que debemos considerar? Parece evidente que no. Dentro de muchos programas presupuestarios se desarrollan distintas actividades que van específicamente dirigidas a igualdad aunque muchas otras no. Habría que ver también una forma de cuantificar esas actividades que dentro de programas más amplios se destinan a igualdad de oportunidades. Pero más allá de eso hay programas que ni siquiera tienen actividades específicas dirigidas a la igualdad pero que también pueden ser cuantificados porque también pueden contribuir a objetivos de igualdad. Es decir, el cómo cuantificar es complicado y de alguna manera es el quit de la cuestión, es el objetivo fundamental de estos Informes” (P4.EE1).

A pesar que no se ha incorporado al Informe, en el marco de la iniciativa se ha trabajado en la elaboración de una metodología para cuantificar el gasto destinado a igualdad. En 2010 se realizó el Informe, desde la perspectiva de género, sobre la valoración económica de los programas presupuestarios incluidos en los presupuestos generales del estado 2011, cuyo objetivo era elaborar una primera aproximación a la cuantificación del gasto destinado al fomento de la igualdad (Álvarez y Pineda, 2010). Dicho informe fue impulsado por el Instituto de la Mujer con financiación de Fondos Europeos, siendo encargado a la empresa externa Infopolis 2000 S.L.⁹⁷. El punto de partida para realizar este análisis fue definir qué se entendía por gasto en igualdad de oportunidades, que en este caso se consideró que era aquel que

⁹⁷ La principal misión de esta consultora es el diseño de “materiales de consulta, procesos de asesoramiento, herramientas y sistemas de implantación de la igualdad de género con énfasis en la innovación y en la eficacia del procedimiento”. Infopolis 2000, S.L., recuperado 28 de marzo 2016 de <http://www.infopolis.es/web/infopolis.html>

“engloba las actuaciones y gasto correspondiente que den respuesta a las necesidades estratégicas: a) incidiendo en la ruptura del reparto de roles establecidos por sexo-género, así como su jerarquización; b) reduciendo la situación de desventaja de las mujeres en todos los ámbitos” (Álvarez y Pineda, 2010:52).

A partir de la asunción de esta concepción del gasto para la igualdad, como puede observarse en la tabla 4.2, la propuesta de cuantificación consiste en ir desgranando los diferentes programas presupuestarios, identificando los gastos directos dirigidos exclusivamente a la igualdad y con una atribución económica directa y concreta; posteriormente, realizar una aproximación al gasto en igualdad derivado de las actuaciones sin correspondencia directa en euros con las partidas de gasto. En los testimonios recogidos se señala que para realizar esta aproximación hay que contemplar que

“hay programas en los que aunque no sea todo el programa, es relativamente sencillo –identificar el gasto en igualdad- porque hay algunas actuaciones que específicamente se destinan a ello, es relativamente fácil descifrar que porcentaje se destina a igualdad. Pero hay otros casos en los que no es tan sencillo porque es un programa muy amplio en el que no hay actividades específicas en materia de igualdad pero también tiene trascendencia desde ese punto de vista” (P4.EE1).

Siguiendo esta lógica, la propuesta plantea una metodología de diferentes fases cuyo fin es *“establecer un porcentaje para cuantificar que porcentaje de ese programa presupuestario puede ser atribuible o puede ser imputable al cumplimiento de esos objetivos en materia de igualdad” (P4.EE1)*. Las fases que contempla esta propuesta son dos (ver Cuadro 4.2): en primer lugar, se identifican aquellas actuaciones/objetivos del programa exclusivamente dirigidos a igualdad y que tienen una correlación directa con las partidas de gasto (Fase I, valoración directa). A continuación se pasa a la segunda fase; una fase de aproximación del gasto, en la que se identifican las actuaciones/objetivos que no tienen una correspondencia directa en euros con las partidas de gasto. Dada la diversidad de posibilidades que pueden encontrarse en esta fase, la misma se subdivide en dos áreas de análisis, la primera de las cuales (Fase II.A) consiste en identificar los *“objetivos/actuaciones específica o parcialmente dirigidos hacia la igualdad de oportunidades” (Álvarez y Pineda, 2010:18)*. En este caso, la valoración del gasto se obtiene deduciendo el porcentaje que representan estos objetivos y actuaciones sobre el gasto total del programa. La segunda área de análisis (Fase II.B) se centra en la integración transversal del enfoque de género, que *“se deduce exclusivamente de la*

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

planificación, mediante el análisis y ponderación del grado de integración explícita del enfoque de género y los objetivos de igualdad en la descripción y marco del programa y de los objetivos del sector” (Álvarez y Pineda, 2010:19).

Tabla 4.2. Metodología de cuantificación del gasto en igualdad

FASES	VALORACIÓN	MÉTODO/ITINERARIO DE VALORACIÓN	%
I.	Directa	1. Identificación de los € destinados a objetivos/actuaciones de I.O	Total: 100%
II.A	Deducible de los objetivos/actuaciones de I.O , totales o parciales	1. Identificación y ponderación ⁹⁸ de la I.O. en los objetivos y/o actuaciones	Total: 100% Parcial: 50%
		2. Establecer proporción porcentual de entre el total de actuaciones, restando aquellas ya valoradas con los métodos previos	
		3. Asignar el gasto en euros de los objetivos/actuaciones hacia la IO identificados	Total: 100% Parcial: 50%
		4. Correspondencia porcentual sobre el total (total – I) del gasto.	
II.B	Inferible de la integración del enfoque de género en la planificación	1. Ponderación de la integración del enfoque de género en la planificación Alta: La igualdad de oportunidades es una transversal en la Memoria general de los objetivos del sector y en el mismo cuerpo Programa presupuestario. Media: La igualdad de oportunidades se contempla únicamente en el Programa. Baja: La igualdad de oportunidades se especifica únicamente en la Memoria general de objetivos del sector.	Alto: 7'5% Medio: 5% Bajo: 2'5%

Fuente: Álvarez y Pineda, 2010:33.

Para realizar este ejercicio de cuantificación Álvarez y Pineda previa revisión de la clasificación de los programas en las tres grandes categorías realizada en 2010, incluyeron 225 programas del presupuesto del año 2011, la mayoría de ellos clasificados en el grupo con mayor capacidad de impacto de género (grupo 1), así como gran parte de los programas incluidos en el correspondiente informe de impacto de género. La conclusión del análisis y aproximaciones realizadas indicó que el 8,04% del gasto presupuestario de 2011 estaba destinado al fomento de la igualdad. Sin embargo cabe señalar que esta cifra responde al ejercicio de aproximación y

⁹⁸ La metodología integra un sistema de indicadores y escala de ponderación para el cálculo de los supuestos IIA y IIB.

ponderación realizado, haciéndose notar en las conclusiones del texto que *“un porcentaje significativo de los programas presupuestarios presentan un grado muy bajo de especificación de objetivos de IO o cuestiones de género”* (Álvarez y Pineda, 2010:49), por lo que la fiabilidad de la asignación del porcentaje del gasto es más bien reducida. En este sentido, en las líneas finales de las conclusiones del documento se indica que

“es necesario tener en cuenta que la metodología utilizada responde a la necesidad de paliar las carencias en la visibilización de los presupuestos destinados a la igualdad de oportunidades en la planificación, para un primer acercamiento al porcentaje de gasto y por tanto, los pasos prioritarios en este terreno, serán aquellos que se dirijan a la clarificación y especificación del gasto en objetivos de igualdad desde el ámbito de la presupuestación” (Álvarez y Pineda, 2010: 51).

Como bien se señala en el documento de Álvarez y Pineda, el hecho que la elaboración de esta propuesta metodológica y su aplicación se realizase por una entidad externa a la administración tiene importantes consecuencias: repercute en la necesidad de contrastación del trabajo realizado por parte de los centros gestores, quienes disponen de la totalidad de la información y son conocedores de primera mano de los contenidos de los programas presupuestarios (Álvarez y Pineda, 2010). Pero además, la externalización de este tipo de trabajos implica un mayor desconocimiento por parte del personal técnico de la administración, lo que repercute a su vez en mayores dificultades para la posterior aplicación de la metodología a nivel interno de la administración.

Por otra parte, a pesar de haberse avanzado en estos planteamientos, transcurridos nueve años desde los inicios de la iniciativa y más de cinco desde la elaboración de esta propuesta metodológica, en el desarrollo de la iniciativa de PPG no se ha incorporado el análisis cuantitativo del gasto de los programas, y menos aún del gasto destinado al fomento de la igualdad. En los sucesivos Informes no se incluyen las partidas presupuestarias de los programas ni su evolución en los años correlativos,

“por lo que de su lectura no se puede extraer ningún dato cuantitativo ni conocer el esfuerzo presupuestario realizado por la administración general en estas actividades... Por todo ello, el vínculo existente entre igualdad y presupuestos queda totalmente invisibilizado... La falta de datos económicos es, pues, un déficit importante de estos informes de impacto de género” (Jubeto y Larrañaga 2012:6).

En esta misma línea, desde las organizaciones feministas se señala que estos informes se realizan para cumplir con el *“expediente, para cumplir una ley, porque en España tenemos tanto la Ley 2003 como la ley 2007 de Igualdad, y está cumpliendo una ley pero la está cumpliendo a mínimos, porque no reúne los requisitos”* (E0.EE2). En este sentido, desde los movimientos feministas se establece un paralelismo entre estos y los informes de impacto ambiental, señalando que al igual que los últimos no tienen ningún sentido si no se hace referencia al medio ambiente, los informes de impacto de género de los presupuestos pierden su razón de ser si no se analizan las partidas presupuestarias (E0.EE2). La crítica del movimiento feminista a la invisibilización de los montos presupuestados se recoge, como se ha avanzado al inicio de este capítulo, en los sucesivos manifiestos elaborados por la Plataforma Impacto de Género YA!

4.3. CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS DE LA INICIATIVA DE PPG DEL GOBIERNO DEL ESTADO ESPAÑOL

La iniciativa estatal de PPG viene implementándose desde el año 2008, por lo que son ya algo más de ocho años de experiencia acumulada en la elaboración del informe de impacto de género. El movimiento feminista ha tenido y sigue teniendo un papel de control muy importante en el desarrollo de esta iniciativa, pero siempre de manera paralela a su ejecución y sin que los caminos se hayan cruzado en ningún momento. Los actores gubernamentales tienen muy claro que ésta es una iniciativa propia y no se concibe una posible estrategia participativa que diese cabida a las voces feministas. Contrariamente a aprehender una posible participación de la sociedad civil, desde la administración se aferran al hecho que en el Informe de impacto no cabe una mirada crítica en tanto la autoría corre a su propio cargo:

“los realizados por la propia entidad... son informes en positivo que lo que intentan es poner en valor las acciones que se vienen desarrollando y en todo caso argumentar o justificar el por qué determinados logros no se han conseguido tal y como estaba previsto en un principio... Cuando estamos haciendo un informe interno, lo que no podemos pedir es que sea un informe fiscalizador. Creo que de algún modo eso es lo que se ha estado confundiendo. ... No podemos pretender que desde la propia administración se haga un informe sombra” (P4.EE1).

De hecho, la Plataforma de Impacto de Género YAI expone anualmente su análisis del Informe oficial y del presupuesto en el Parlamento, pero su trabajo es ninguneado por una parte importante de los grupos parlamentarios.

Queda por tanto claro que en estos informes no hay espacio para un análisis autocrítico (y por lo tanto y en cierto modo, fidedigno), lo cual dificulta seriamente la introducción de cambios para la mejora de los programas y procedimientos que puedan favorecer el fomento de la igualdad. En consonancia con lo expuesto hasta aquí, las valoraciones de impacto realizadas en los informes oficiales han sido positivas en los primeros años y posteriormente, se obvió directamente la propia valoración del impacto de la globalidad de los presupuestos. Estas conclusiones se alinean con las valoraciones obtenidas en una parte muy importante de los informes de impacto de género de diferentes normas: *“la mayoría de los informes analizados no están teniendo la consideración que las normas legales le otorgan limitándose a escuetas aseveraciones de que las medidas contenidas en la norma carecen de cualquier impacto por razón de género”* (Pauner, 2009:28). En definitiva, con esta manera de proceder, se dificulta el logro de los objetivos de la iniciativa: la transversalización de la perspectiva de género en el quehacer administrativo como estrategia para el fomento de la igualdad.

Por otra parte, en la adaptación de las herramientas de trabajo realizadas desde esta iniciativa se incluye una modificación del propio fin de los informes de impacto de género, dejando de ser lo prioritario conocer qué efectos tiene un determinado programa sobre la situación de las mujeres y los hombres. El foco de atención se traslada a la contribución de dichos programas sobre los objetivos de igualdad. En este sentido, los resultados de impacto que se obtienen vienen determinados en gran medida por la concepción de igualdad de un determinado gobierno: en función de dicha concepción se establecerán unos planes y leyes de igualdad con determinados objetivos. Dichos objetivos serán la referencia a partir de la cual se establecerá un impacto positivo, negativo o neutro del presupuesto. Más allá de la relatividad que aporta esta variación del fin de la herramienta, cabe preguntarse, como se adelantaba en los subapartados anteriores, por el propio sentido de utilizar una herramienta cuyo fin se ha desvirtuado. Como señala Pauner haciendo referencia a los informes de impacto de género en términos generales, *“hasta la fecha, no se observa que el informe de impacto de género haya sido considerado un elemento importante ni por los destinatarios de las normas ni tampoco por las Administraciones concernidas”* (Pauner, 2009:33).

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

Se puede concluir, por tanto, que en el marco de la iniciativa se han dado avances a nivel técnico para la fijación de una metodología y la incorporación de nuevas herramientas como el Informe de impacto de género. Así mismo, se han dado pequeños avances jurídicos en la incorporación en las normas anuales para la elaboración de los presupuestos, de las indicaciones para la elaboración de dicho informe. A pesar de haber habido un intento por generar una propuesta metodológica para la cuantificación del gasto destinado a la igualdad, dicha propuesta no se ha implementado, motivo por el cual este no se contabiliza como cambio introducido en el marco de la iniciativa. Dadas las características de los cambios acontecidos, se podría cuestionar que este esfuerzo técnico haya ido acompañado de una verdadera voluntad o interés político y no se haya tratado únicamente de una iniciativa impulsada para cumplir con la legalidad vigente, tratar de silenciar las voces que gritaban el incumplimiento de las leyes por parte del propio gobierno y alinearse del lado de lo políticamente correcto. Resulta complejo pensar en la transversalización de género sin un verdadero interés político.

Por todo ello, entre los retos que se levantan frente a la iniciativa estatal de PPG se encuentran la incorporación de la participación de la sociedad civil a la iniciativa, con la finalidad de recoger opiniones y visiones diversas y con ello enriquecedoras:

“el principal reto es que interactúe con la sociedad civil que es donde estamos nosotras, y ya te digo que yo sueño con que algún día podamos dialogar como estamos hablando tú y yo, gente que está en el lado del gobierno y gente que está en el lado de las organizaciones feministas, que podamos dialogar, no quiero que nos confundiéramos porque sería fatal también, que dejemos de hacer cada una lo nuestro. Entonces yo creo que el primer reto sería que interactúe con la sociedad civil, con la parte de asociaciones más interesadas que son las organizaciones”. (E0.EE2)

En cuanto al organismo creado en el marco de la iniciativa, el Grupo de trabajo conformado por los organismos con competencias en materia de presupuestos e igualdad, cabría revisar sus funciones y la implicación o responsabilidades de sus miembros. Actualmente tiene un marcado carácter pragmático de conformarse anualmente para la elaboración del Informe y transcurrido el proceso, cerrar la publicación de dicho documento. Podría ser interesante completar este carácter pragmático con unas funciones de reflexión, análisis y mejora de la propia iniciativa. De este modo se evitaría la repetición por inercia y se imprimiría un carácter

reflexivo al trabajo realizado. En esta línea, sería interesante que el organismo con competencias en materia presupuestaria asumiera un rol más activo en el marco del proceso.

En cuanto al propio informe de impacto de género sería interesante, como se ha venido señalando, un replanteamiento del objetivo de dicha herramienta, la inclusión de indicadores y la cuantificación del gasto en igualdad. En cuanto a los indicadores, cabe señalar la necesidad de incorporarlos a los informes de impacto con la finalidad de disponer de una herramienta que permita la medición del grado de cumplimiento de los objetivos de igualdad incluidos en el documento. Finalmente, la cuantificación del gasto destinado a igualdad debe acompañar a la información sobre los programas de tal manera que *“de su lectura tendríamos que poder concluir cómo afecta por lo menos una parte significativa del presupuesto a la calidad de vida de mujeres y hombres, en qué se gastan los fondos públicos y a qué mujeres y hombres se dirigen. Este conocimiento sería muy útil para una mejor planificación de la actividad pública”* (Jubeto y Larrañaga, 2012a: 9).

La tabla 4.3 recoge, a modo de sistematización, las principales características así como los cambios que integra la iniciativa de PPG estatal, lo que permite clasificar la experiencia en la Progresión en Transformación. A partir del análisis realizado y como puede observarse en la tabla 4.3, se puede afirmar que en esta iniciativa se han producido cambios en los ámbitos de las normas y de los organismos y herramientas, motivo por el cual en principio podría ubicarse en la categoría C de la Progresión en Transformación.

Ahora bien, para poder cerrar la clasificación de la iniciativa en la Progresión en Transformación resulta crucial el análisis cualitativo de dichos cambios. Los cambios introducidos en el ámbito de las normas son mínimos, en tanto se han reducido a introducir en las normas anuales para elaborar los presupuestos una breve descripción del procedimiento para la elaboración del Informe de impacto de género; sin incluir información adicional sobre el cómo proceder en cada uno de los estamentos señalados o sin haberse aprobado leyes nuevas que refuercen el desarrollo de la iniciativa. Igualmente, las características hasta aquí señaladas tanto del informe de impacto como del grupo de trabajo, nos permiten clasificar la iniciativa en la Progresión en transformación como C (-).

Tabla 4.3. Resumen del análisis de la iniciativa de PPG del Gobierno estatal

Actor impulsor	Gobierno	Concepción de igualdad	1º Reformista 2º Discursiva
		Realidad institucional del mecanismo de igualdad	Tipo: 1º Ministerio; 2º Organismo autónomo Ubicación: 1º ordinaria; 2º periférica
		Herramientas para la igualdad	Legislación: Ley de igualdad (2007) Política: Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres 2008-2011 y Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres 2014-2016
		Liderazgo de la iniciativa	Organismo con competencias en materia presupuestaria
Otros actores	Legislativo		
	Sociedad civil		Plataforma de Impacto de Género YA! Actuación en paralelo a la acción oficial.
Cambios en los ámbitos analíticos		Normas	- Directrices presupuestarias
		Organismos e instrumentos	- Grupo de trabajo - Informe de Evaluación de impacto de género
		Asignación presupuestaria	(Intento de elaboración de metodología)
		Paradigma político-ideológico	
Progresión en Transformación			C (-)

Fuente: elaboración propia.

CAPÍTULO 5. 5 LA EXPERIENCIA DE PPG EN EL GOBIERNO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA VASCA

La Comunidad Autónoma Vasca (CAV) fue la pionera en abordar la temática de los PPG en el marco del Estado español. La iniciativa ha transitado por cuatro etapas de diferente amplitud temporal, algunas de las cuales han llegado a solaparse. Dichas cuatro etapas han sido impulsadas desde organismos del Gobierno Vasco, todas ellas se han centrado en el análisis del gasto público y en cada una de ellas se ha elaborado una propuesta metodológica nueva. Como trataremos con más detenimiento en apartados siguientes, el Partido Nacionalista Vasco- Euzko Alderdi Jeltzalea (PNV-EAJ) ha sido el partido en el gobierno en tres de las cuatro etapas mencionadas.

En la primera de estas etapas, transcurrida durante el periodo comprendido entre los años 1999 y 2002, se realizó un ejercicio piloto de análisis del presupuesto en determinados departamentos del gobierno autonómico. Con ello se pretendía, sensibilizar al funcionariado de la no neutralidad de género de las políticas públicas y ampliar en un futuro dicho análisis al conjunto del presupuesto para *“estimular la transversalidad de género en el proceso de política económica”* (Mckay y Fitzgerald, 2003:22). Posteriormente y dadas las dificultades encontradas dentro del propio Gobierno Vasco para extrapolar dicho ejercicio piloto a la totalidad de su presupuesto, la segunda etapa (años 2004 y 2006), se desarrolló exclusivamente en el ámbito local. Así, con diferentes municipios se realizó una nueva propuesta metodológica y su aplicación en el municipio de Basauri como ejercicio piloto. Las dos últimas etapas de la iniciativa se solaparon en el tiempo. La más corta, que denominaremos tercera etapa, se produjo entre 2010 y 2012 y consistió en un nuevo ejercicio de elaboración de una propuesta metodológica y el correspondiente análisis del gasto de los departamentos del Gobierno Vasco que voluntariamente quisieron participar. La planificación inicial incluía una propuesta de intervención que diferenciaba medidas a implementar en el corto, medio y largo plazo; pero de nuevo, el ejercicio no tuvo continuidad y quedó en piloto. Finalmente, la cuarta etapa dio inicio el año 2008 y sigue vigente en la actualidad, solapándose por lo tanto con la tercera etapa durante los años 2010-2012. En el impulso de esta cuarta etapa resultó crucial la aprobación de la Ley de igualdad autonómica (2005) y de las Directrices para la evaluación previa del impacto de género (2007). Así se establecía un mandato legal que propició que se retomara el trabajo de incorporación de la perspectiva de género en los presupuestos encarnado en la elaboración de los Informes de impacto de género de los presupuestos del Gobierno Vasco.

En las siguientes páginas se recoge un análisis de los actores involucrados en la iniciativa, así como de las transformaciones que se han ido introduciendo en tres de los ámbitos objeto de análisis (normas, instrumentos y organismos y asignación presupuestaria) para cada una de las cuatro etapas que dan forma al conjunto de la experiencia. En este caso, la iniciativa no ha introducido modificaciones en el cuarto ámbito de análisis, el relativo al paradigma político ideológico, motivo por el cual se omite el subapartado correspondiente a su estudio en este capítulo. Finalmente y como resultado de dicho análisis, en el último apartado de este acápite, clasificamos la iniciativa de PPG del Gobierno de la CAV en la escala construida en el marco de esta investigación y denominada Progresión en Transformación.

5.1. ACTORES DE LA INICIATIVA DE PPG DEL GOBIERNO DE LA CAV

Como ya se ha avanzado, las diferentes etapas de esta iniciativa autonómica han sido impulsadas por el propio Gobierno Vasco, inicialmente por Emakunde, Emakumearen Euskal Erakunde o Instituto Vasco de la Mujer; y posteriormente por el Departamento de Hacienda y Economía. Emakunde lideró las tres primeras etapas de la iniciativa y por su parte, el organismo con competencias en materia presupuestaria asume el liderazgo de la cuarta etapa en tanto en cuanto el organismo proponente de la norma, en este caso el presupuesto, es el que debe elaborar el informe de evaluación de impacto de género. Por otra parte y a pesar de existir un marco normativo y un discurso político favorable a la participación de la sociedad civil, la ausencia de la voz de las organizaciones feministas en esta iniciativa es un hecho constatado. En este primer subapartado se recoge el contexto institucional en el marco del cual se desarrolla esta iniciativa, así como las principales características de los actores institucionales vinculados a la misma y el vacío existente en cuanto a la participación de las organizaciones de mujeres en este proceso.

5.1.1. Gobierno vasco. Contexto institucional de los PPG

El análisis de los actores institucionales, es decir Emakunde y el Departamento de Hacienda y Economía, y especialmente la relación existente entre ellos, resulta particularmente interesante e importante en el caso de esta iniciativa. A pesar de existir un marco legal y político en materia de igualdad, hemos constatado que entre ambos hay discrepancias en cuanto a la fijación de objetivos y prioridades en materia de igualdad (y especialmente en materia de PPG). En este escenario se ha tejido una compleja relación entre ambos que si bien parece estar modificándose en los últimos años, ha condicionado negativamente el desarrollo

de la iniciativa. Esta realidad deja entrever interesantes fenómenos como son la complejidad de las relaciones intraorganizacionales, la relevancia de la voluntad y sensibilidad en materia de género de las personas que ocupan cargos con capacidad de decisión y la ubicación de facto del poder en el marco de una administración pública.

5.1.1.1. Signo político de los gobiernos de la CAV y concepción de igualdad.

El Partido Nacionalista Vasco- Euzko Alderdi Jeltzalea (PNV-EAJ), ha presidido el Gobierno Vasco, Eusko Jaularitza, desde su creación. Su mandato durante la crisis económica no le ha supuesto costes importantes en tanto, al contrario, su gestión ha favorecido su hegemonía institucional. En palabras de Fernández,

“Los porcentajes de desempleo, pobreza o recortes en servicios sociales son muy significativos, pero no se han convertido para la mayoría de la población en una deslegitimación profunda del modelo, como sí ha podido constatarse en mayor medida en el Reino de España. De esta manera, el PNV no solo no ha sufrido desgaste electoral sino que ha reforzado su hegemonía institucional en medio de la crisis, logrando derivar el desencanto sobre la actual situación al gobierno central e incluso a autoridades y gobiernos europeos” (Fernández, 2015b).

La excepción a este gobierno autonómico hegemónico del PNV-EAJ tuvo lugar en la IX legislatura (2009-2012), que estuvo liderada por el Partido Socialista de Euskadi- Euskadiko Ezkerra (PSE-EE). Dicha legislatura se caracterizó por tres elementos, el primero de los cuales hace referencia a que en las elecciones de 2009, el PSE-EE fue la segunda fuerza con mayor número de votos por detrás del PNV, pero logró el gobierno gracias a un acuerdo con el derechista Partido Popular⁹⁹. En segundo lugar, dichas elecciones se produjeron en un contexto de ilegalización del partido nacionalista e independentista Batasuna que en las sucesivas elecciones autonómicas (2012 y 2016) y bajo la nueva fórmula de coalición denominada EH Bildu, sería la segunda fuerza en número de votos y escaños. Finalmente, la legislatura no agotó el periodo de duración de cuatro años debido a, según el propio lehendakari, la imposibilidad de llegar a acuerdos con las diferentes fuerzas políticas, motivo por el cual, adelantó las elecciones al mes de octubre de 2012.

⁹⁹ El Partido Popular, como se ha indicado en capítulos anteriores, es un partido de ideología conservadora, de derechas, inspirado en los valores del humanismo cristiano y de un marcado carácter nacionalista español y neoliberal.

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

De este modo, el gobierno de la CAV ha estado en manos de un partido de orientación nacionalista, conservador y demócrata cristiano, es decir un partido de derechas alineado con el nacionalismo sin estado; a excepción de la corta IX legislatura en la que lo sustentó el PSE-EE, un partido autonomista y socialdemócrata, es decir un partido de izquierdas y no alineado con el nacionalismo sin estado. Así, ha predominado la concepción de igualdad moderada del PNV-EAJ, con una breve estancia de la visión reformista del PSE-EE. En el gráfico 5.1 se cruzan las diferentes etapas de la iniciativa de PPG con los cambios de color político en el gobierno vasco.

Gráfico 5. 1. Etapas de la iniciativa de PPG y partido político en el gobierno de la CAV.

Legislatura	1998-2001	2001-2005	2005-2009	2009-2012	2012-2016	2016-
Partido político en el gobierno	PNV-EAJ			PSE-EE	PNV-EAJ	
Etapas iniciativa PPG	1999-2002		2004-2006	2010-2012	2008-Actualidad	

Fuente Elaboración propia.

Al respecto es importante destacar, por una parte, que el impulso inicial de la iniciativa (1999) tuvo lugar en el transcurso de una VI legislatura (1998-2001) presidida por el PNV-EAJ y focalizada en el desempeño económico y la competitividad. En este contexto, los ejes de la política fueron la innovación y la economía del conocimiento, sin que en ninguna de las estrategias, planes ni documentos políticos elaborados al respecto, se incluyese referencia alguna al fomento de la igualdad y/o a la situación de las mujeres en estos ámbitos (O'Hagan, 2013). Así mismo, la segunda y la cuarta etapa de esta iniciativa de PPG también fueron impulsadas durante gobiernos del PNV-EAJ. En relación a las políticas de igualdad impulsadas por los gobiernos del PNV, los movimientos feministas señalan que *“el PNV no implementa políticas reales y eso se ve en los presupuestos, ¿Qué cantidad de dinero o de recursos se destinan a la igualdad?”* (E16.CAV2).

También es destacable el hecho que la tercera de estas etapas se impulsó el año 2010, superponiéndose a la cuarta de las etapas que se había iniciado el 2008. Dicha tercera etapa se desarrolló durante el gobierno del PSE-EE y la vuelta al gobierno del PNV-EAJ el 2012,

coincidiría con el fin de este tercer intento. En materia de igualdad, durante esta legislatura socialista, Emakunde siguió trabajando en la misma línea que venía haciéndolo, *“incluso la propia directora de Emakunde dijo que iba a ser una política continuista porque se sentía que era una política del país desde hacía muchos años y que no hacía falta cambiar”* (E18.CAV4). Sin embargo, el PSE-EE quiso dar un sello diferencial en esta materia estableciendo una separación en las temáticas de violencia e igualdad. Este intento implicó modificaciones en las estructuras gubernamentales y las correspondientes competencias, así como la elaboración de propuestas de leyes y planes de actuación coherentes con este nuevo planteamiento. Una de las entrevistadas relata como sigue estos hechos y el propio mandato del PSE-EE:

“Creo que no supuso ningún avance. Es más, diría que hubo retrocesos: se dismanteló la Defensoría de la Mujer; se incorporaron algunas competencias en materia de violencia de género al Departamento de Interior y otras al de Servicios Sociales, y, finalmente, se intentó poner en marcha una nueva ley contra la violencia de género, algo absolutamente innecesario, y que iba a dar al traste con las estructuras creadas en las distintas instituciones para el desarrollo de la Ley de Igualdad de 2005. La proposición de ley fue paralizada por las movilizaciones del movimiento feminista y otros colectivos. En nuestra opinión, la ley existente ya era suficientemente clara en ese sentido, tanto en lo relativo a la prevención de la violencia como a la atención a las víctimas, y no hacían falta más leyes para luchar contra la violencia machista. Ahora, en un ejercicio de amnesia colectiva, el Parlamento vasco ha pedido, por unanimidad, al Gobierno vasco que apruebe algo parecido a la ley que se propuso en su día” (E20.CAV5).

El anteproyecto de Ley de violencia generó rechazo entre las organizaciones feministas pero también entre los diferentes partidos políticos, *“lo hicieron de tal forma que concitó rechazo de todos los colores políticos, de todas las administraciones, del movimiento feminista... de hecho la asesora de Emakunde dimitió por ese tema”* (E18.CAV4). La propuesta del PSE-EE generó por lo tanto un conflicto político y dejó entrever las dificultades que existían para modificar unas líneas de trabajo de una institución como es el Gobierno Vasco liderada históricamente por un mismo partido político. Como se señala en una de las entrevistas realizadas, *“ahí sí que hubo un conflicto político y precisamente lo que ahí se vio es que ya estaba muy consolidada una línea de trabajo y que no es tan sencillo venir y... empezar a cambiar esto”* (E18.CAV4).

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

Para concluir, cabe señalar que la falta de voluntad y apoyo político real han sido una constante que han dificultado la continuidad, la institucionalización y la ampliación de las tres primeras etapas de la iniciativa de PPG. Dichas etapas, impulsadas por el organismo con competencia en materia de igualdad, no han encontrado el eco ni el refuerzo desde la Presidencia/Lehendakaritza ni desde el Departamento de Hacienda, siendo la principal consecuencia la no superación de las respectivas fases piloto. La cuarta etapa, impulsada durante la legislatura 2005-2009 y presidida por el PNV-EAJ, sigue vigente en tanto el marco legislativo ha instalado la obligatoriedad de realizar evaluaciones de impacto de género de todo proyecto de ley, y por lo tanto también del presupuesto. Sin embargo, en el caso concreto de los presupuestos, esto no ha implicado ni que existiese una voluntad política clara al respecto ni que se contase con el correspondiente apoyo. Esta realidad es confirmada por una de las personas entrevistadas que, en relación al Informe de evaluación del impacto de género, señala que *“este trabajo se está haciendo desde atrás, lo que se puede, sin un impulso político claro que lo respalde”* (E17.CAV3).

5.1.1.2. Realidad institucional de Emakunde: posición en el organigrama y tipo de organismo.

Emakunde, fue uno de los primeros organismos para la igualdad creados en el Estado español tras la instauración de la democracia. Con el fin de facilitar la comprensión de la relación de este organismo con el resto de departamentos del Gobierno Vasco y con el partido político que lo lidera, así como con las organizaciones de mujeres, es importante remarcar sus orígenes y señalar que

“no surgió ni de la urgencia del Gobierno Vasco de la época -PNV- por hacer realidad la prioridad política de la igualdad, ni de la presión ejercida por unas organizaciones feministas en las que existían sectores muy reticentes ante lo que percibían como institucionalización del feminismo” (Méndez 2005:203).

Según la citada autora, el origen de Emakunde se explica por la confluencia de diferentes elementos como son la nueva realidad político administrativa del Estado español en el marco de la cual se transfería la competencia en materia de *Condición femenina* a las autonomías (Artículo 10.39 del Estatuto de Autonomía del País Vasco); la trasposición de las políticas y directrices europeas en materia de igualdad; y aquello particular de este caso, esto es la convocatoria del I Seminario sobre la problemática de la mujer y las instituciones en la CAV. Dicho Seminario tuvo lugar el año 1986 a propuesta de un reducido número de mujeres que se

autodefinían como feministas y favorables a la conversión de las metas y objetivos del movimiento feminista en políticas públicas. Entre los acuerdos alcanzados en este Seminario, al que no se invitó a las organizaciones feministas más reticentes a la institucionalización, se instaba a las instituciones vascas a crear, tal y como marcaban las directrices europeas, un mecanismo en la CAV para impulsar las políticas de acción positiva y de este modo mejorar la situación social y económica de las mujeres. Tras un segundo Seminario realizado el año 1987, con un importante trabajo de incidencia política de este grupo y la labor de las parlamentarias concienciadas en la materia en el Parlamento Vasco, lograron que se iniciase la elaboración del anteproyecto de ley para la creación del Instituto Vasco de la Mujer. Del proceso de creación de Emakunde, Gómez (2016, 2016b) resalta la ausencia del movimiento feminista y la funcionalidad de que se dotaría a este organismo en un contexto de reformas institucionales de carácter neoliberal y de impulso del libre mercado.

A results de este proceso se crea Emakunde el año 1988¹⁰⁰. Es el organismo del Gobierno Vasco que *“diseña, asesora, coordina y evalúa las políticas de igualdad y sensibiliza a la sociedad con el fin de conseguir la igualdad real y efectiva de mujeres y hombres en la Comunidad Autónoma Vasca^{101”}*. Se dedica, por una parte, a impulsar la igualdad a nivel interno de la administración, es decir, a asegurar las estructuras y las políticas necesarias, principalmente, a partir de la capacitación del funcionariado en materia de igualdad y la transversalización de la perspectiva de género en las políticas públicas. Por otra parte, trabaja e incide sobre la población del territorio a través de la sensibilización en materia de igualdad, el empoderamiento de las mujeres y la prevención de la violencia de género, entre otros.

Emakunde ha sido y es, desde su creación, un organismo autónomo con personalidad jurídica propia y adscrito a la Lehendakaritza o Presidencia del Gobierno Vasco. La realidad institucional de este organismo se caracteriza, siguiendo la propuesta de María Bustelo¹⁰²

¹⁰⁰ Ley 2/1988, de 5 de febrero, Sobre creación del Instituto Vasco de la Mujer/Emakumearen Euskal Erakundea. BOPV núm. 45 del 4 de marzo de 1988. Esta Ley ha sido posteriormente modificada por la disposición final primera de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres (modifica el artículo 3). Posteriormente, las funciones y estructura del Instituto quedaron definidas por el Decreto 214/2006, de 31 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica y funcional de Emakunde.

¹⁰¹ Web Emakunde <http://www.emakunde.euskadi.eus/emakunde/-/informacion/emakunde-instituto-vasco-de-la-mujer/>

Consultado el 12 de febrero de 2017

¹⁰² Descrita en el capítulo 2 de esta investigación.

(2004), por tener una ubicación central¹⁰³ y por ser un organismo autónomo, lo que le confiere autonomía funcional y administrativa. En tanto que organismo autónomo, Emakunde dispone de un Consejo de Administración¹⁰⁴ cuya presidencia es ocupada por la misma persona que detenta la Lehendakaritza. Sin embargo y a pesar de disponer de unas condiciones favorables para impulsar las políticas de igualdad y especialmente el *gender mainstreaming* en el gobierno vasco, las dificultades encontradas para instalar la iniciativa de PPG han sido considerables y determinantes. En este sentido, es importante destacar por último la diferencia que existe entre el discurso mantenido desde Emakunde en relación a la situación de las mujeres en una coyuntura de crisis económica y la fijación final de las prioridades políticas. Emakunde reconoce la mayor incidencia de la pobreza en las mujeres, motivo por el cual señala que *“las políticas de igualdad deben redoblar sus esfuerzos, también económicos, para paliar tanto la situación concreta de las mujeres afectadas por la situación de crisis económica, como la situación general sobre la igualdad de mujeres y hombres”* (Emakunde, 2010:61). Sin embargo, frente a este posicionamiento discursivo, el mismo año 2010 se redujeron los presupuestos destinados a las políticas de igualdad en los distintos organismos del gobierno, justificando tal reducción con argumentos relacionados con la situación económica de crisis del momento (Emakunde, 2011).

En la literatura feminista se recoge que la trayectoria histórica de este organismo con competencias en materia de igualdad le ha permitido forjarse una reputación de autoridad e innovación entre los organismos de igualdad estatales (Bustelo y Lombardo, 2007). Sin embargo, la lectura que se hace desde los movimientos feministas es diferente, señalando que en la actualidad no se observan avances importantes en las políticas realizadas desde este organismo. Así, en una de las entrevistas realizadas se recoge que

“En mi opinión, ha cambiado mucho en los últimos tiempos. Sí al principio Emakunde fue un referente en todo el Estado, con programas y proyectos que apostaban claramente por políticas de igualdad y por la colaboración con el movimiento feminista

¹⁰³ Inicialmente contó con el Decreto 301/1988, de 13 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Instituto Vasco de la Mujer/Emakumearen Euskal Erakundea, publicado en el BOPV núm. 240 de 23 de diciembre de 1988 (pp. 7411-7417). Tras la aprobación de la Ley de Igualdad autonómica (2005) y tal y como se exigía en dicha norma, se aprobó el Decreto 214/2006, de 31 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica y funcional de Emakunde- Instituto Vasco de la Mujer, publicado en el BOPV Núm. 220 de 17 de noviembre 2006 (pp. 22910-22922).

¹⁰⁴ Entre las funciones que tiene el Consejo de Administración se encuentran la aprobación, para la posterior presentación al Gobierno, de los Planes de Igualdad, del Informe sobre la evaluación de la situación de la mujer en la CAV, de la memoria de actuación de los poderes públicos en materia de igualdad y de la memoria anual sobre las actividades realizadas por el organismo.

y de mujeres, ahora tenemos la sensación de que estamos en un impasse, de que la institución no avanza, sino que repite lo mismo en cada legislatura. Tenemos la sensación de estar en un déjà vu permanente” (E20.CAV5).

En la CAV, además de Emakunde y fruto de su labor por asegurar las estructuras necesarias para impulsar la igualdad, se han creado otros espacios de coordinación para fomentarla, entre los que se encuentran la Comisión Interinstitucional y la Comisión Interdepartamental para la Igualdad de Mujeres y Hombres¹⁰⁵. Ambas comisiones están adscritas a Emakunde, y la necesidad de su creación quedó establecida en la Ley de igualdad autonómica. El año 2005 se creó la primera, la Comisión Interinstitucional para la Igualdad de Mujeres y Hombres, como órgano responsable de la coordinación de las políticas y programas que se desarrollen en materia de igualdad en los diferentes niveles político-administrativos del territorio, léase autonómico, foral y local (Art. 12). Dicha Comisión está conformada por dieciocho personas con perfil político: la Presidencia corresponde a la Directora de Emakunde, la Secretaría a la Secretaria del mismo organismo y las vocalías están ocupadas por viceconsejeras y viceconsejeros del gobierno autonómico, diputadas y diputados del ámbito Foral y concejales y concejales de diferentes municipios. Tanto su composición como las funciones que se le atribuyen quedan recogidas en el correspondiente decreto¹⁰⁶. La Comisión cuenta a su vez con el Grupo Técnico Interinstitucional cuya función es prestar apoyo y asesoramiento técnico a sus miembros. Así mismo, la Comisión puede considerar la creación de Grupos de Técnicos de Trabajo de carácter temporal o coyuntural para abordar temáticas específicas o sectoriales.

Por otra parte, tal y como se establece en la Ley de igualdad, también se ha creado la Comisión Interdepartamental¹⁰⁷ para la Igualdad de mujeres y hombres, cuya principal función es la coordinación de las actuaciones del Gobierno Vasco en materia de igualdad de género (Art. 13). Este organismo debe reunirse un mínimo de dos veces al año, sus funciones se recogen en el correspondiente decreto¹⁰⁸ y entre sus miembros se encuentra el Lehendakari que ocupa la Presidencia y la Directora de Emakunde como Vicepresidenta, la Secretaria de Emakunde

¹⁰⁵ Otros organismos adscritos a Emakunde pero sin relevancia para la iniciativa de PPG son la Defensoría para la Igualdad de Mujeres y Hombres, la Comisión Asesora de Publicidad no Sexista, La Comisión Consultiva de Emakunde y la Comisión de seguimiento del acuerdo interinstitucional para la mejora en la atención a mujeres víctimas de maltrato doméstico y agresiones sexuales.

¹⁰⁶ Decreto 5/2007, de 16 de enero, de regulación de la Comisión Interinstitucional para la Igualdad de Mujeres y Hombres. BOPV Núm. 23 del 1 de febrero de 2007

¹⁰⁷ La Comisión Interdepartamental sustituye a la anterior Comisión Interdepartamental para la Coordinación del Plan de Acción positiva para las Mujeres en la CAV que se creó en 1993.

¹⁰⁸ Decreto 261/2006 de 26 de diciembre, de regulación de la Comisión Interdepartamental para la Igualdad de Mujeres y Hombres. BOPV núm. 12 de 17 de enero de 2007.

como Secretaría, además de representantes de cada Departamento como vocales. Siguiendo el esquema de la anterior Comisión, esta también cuenta con el Grupo Técnico Interdepartamental conformado por Emakunde y las Unidades administrativas de igualdad de los Departamentos y de los Organismos Autónomos del Gobierno Vasco. Su rol es la asesoría y el apoyo técnico a los miembros de la Comisión y en este caso también se contempla la creación de grupos técnicos de trabajo específicos para abordar las materias que se considere necesarias.

Así mismo, la Ley de igualdad autonómica recoge la necesidad de crear una Unidad administrativa para la igualdad en cada Departamento del Gobierno Vasco. De acuerdo a lo establecido en dicha legislación, el IV Plan para la Igualdad de Mujeres y Hombres en la CAE, recogía la creación de dichas Unidades Administrativas que posteriormente, quedarían reguladas por el Decreto 213/2007 de 27 de noviembre¹⁰⁹. Según la Ley, estas Unidades son las responsables de impulsar, coordinar y colaborar con las diferentes direcciones y áreas de los respectivos departamentos, tanto en la ejecución de lo dispuesto en la propia Ley de igualdad, como en el plan de igualdad vigente (Art. 11). Por su parte, el mencionado Decreto señala entre las funciones de estas Unidades, entre otras, el diseño e impulso de las acciones positivas y la integración de la perspectiva de género en las normas, políticas, programas y acciones del correspondiente departamento. Es importante señalar que *“en mayo de 2010, todos los departamentos del Gobierno Vasco, así como la UPV/EHU cuentan con una unidad de igualdad”* (Emakunde, 2011:37), habiéndose creado la mayoría de ellas en mayo de 2009. Estas Unidades de Igualdad cuentan con un presupuesto asignado, es decir que han supuesto nuevas contrataciones de personal experto en la materia de igualdad. Dentro de cada Departamento, se ubican estratégicamente en la Dirección de Servicios que da cobertura a todas las viceconsejerías del mismo Departamento y depende directamente del o la correspondiente Consejera/o.

¹⁰⁹ Decreto 213/2007, de 27 de noviembre, por el que se regulan las unidades administrativas encargadas del impulso y coordinación de las políticas de igualdad en los departamentos del Gobierno Vasco, así como en sus organismos autónomos y entes públicos. BOPV núm. 241 de 17 de diciembre de 2007.

5.1.1.3. Herramientas de trabajo de Emakunde: ley y planes igualdad.

La Ley 4/2005 de 18 de febrero para la Igualdad de Mujeres y Hombres aprobada por el Parlamento Vasco, así como la Ley 3/2012 que la modifica, no incluyen ninguna referencia explícita a los PPG. Únicamente se contempla la necesidad de que las administraciones autonómica, foral y local incluyan en sus presupuestos anuales los recursos económicos necesarios para la implementación de aquellas medidas de la Ley que les competen (Art. 14). A este respecto es interesante rescatar la evaluación de la implementación de la Ley de igualdad realizada por Emakunde el año 2011 en la que, en relación a la financiación de estas actuaciones, se señalaba que

“Si bien la situación ha mejorado bastante con respecto a 2005, por ejemplo en recursos humanos (creación de plazas de personal técnico en igualdad en RPT), o la aprobación de un presupuesto específico para las unidades de igualdad forales y locales, todavía queda bastante camino que recorrer hasta que podamos afirmar que se está aplicando este artículo de la Ley. Las mayores lagunas las observamos en la Administración General, donde la mayor parte de sus departamentos no disponen de un presupuesto específico para ejecutar las medidas previstas en la Ley” (Emakunde, 2011:121).

La Ley de igualdad también recoge la necesidad de que los poderes públicos incorporen la perspectiva de género en todas sus políticas y acciones (Art 3.4) y establece todo un procedimiento en relación a los informes de impacto de género que se deben de elaborar y adjuntar a cualquier propuesta de norma administrativa (Art. 19). Según dicho procedimiento, el organismo proponente de la norma debe de elaborar el informe correspondiente, siendo Emakunde el responsable de revisarlo y emitir un informe de aprobación (Art. 21). Después, el organismo proponente deberá realizar una memoria explicativa que incluya el detalle de todos los pasos dados en este proceso (Art. 22). En esta línea, el año 2007 se aprobaron las primeras Directrices para la realización de la evaluación previa del impacto de género¹¹⁰, que posteriormente Emakunde modificó en 2012¹¹¹. Como señalan Jubeto y Larrañaga (2013) *“la ley de Igualdad y las Directrices mencionadas otorgan a Emakunde la potestad de realizar un*

¹¹⁰ Acuerdo del Consejo de Gobierno de 13 de febrero 2007.

¹¹¹ Resolución 40/2012, de 21 de agosto, de la Directora de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento, por la que se dispone la publicación del Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno «por el que se aprueban las Directrices sobre la realización de la evaluación previa del impacto en función del género y la incorporación de medidas para eliminar desigualdades y promover la igualdad de mujeres y hombres». Publicada en el BOPV Num 187, del 25 de septiembre de 2012.

informe preceptivo sobre el anteproyecto de ley presupuestaria y sobre el Informe de Impacto en Función del Género (IIFG) adjunto al mismo” (p. 9).

Los Planes de igualdad son otra de las herramientas que posee el organismo con competencias en materia de igualdad para avanzar en sus objetivos. Es importante destacar que Emakunde está obligado tanto por la Ley de creación del Instituto como por la Ley de Igualdad de Mujeres y Hombres a elaborar un Plan de Igualdad al inicio de cada legislatura¹¹². Por lo tanto, Emakunde ha aprobado seis planes de igualdad¹¹³ y desde que comenzó la experiencia de PPG han estado vigentes cuatro de ellos. El primero fue el III Plan de Acción positiva (1999) que, influenciado por el contenido y acuerdos de la IV Conferencia Mundial de la Mujer, se diferenciaba de los anteriores por poner especial atención en la transversalización del género, mientras los previos se habían centrado en la acción positiva (Emakunde, 1999). Entre los diversos objetivos que incluía el Plan se encontraba el de “Incorporar la perspectiva de género en los presupuestos de cada Administración¹¹⁴”, para cuyo logro, como puede observarse en el tabla 5.1, se planteaban acciones vinculadas a los PPG.

¹¹² Desde su creación, Emakunde ha aprobado los siguientes seis planes de igualdad: Plan de acción positiva para las mujeres en la comunidad autónoma de Euskadi (1991-1994); II Plan de acción positiva para las mujeres en la comunidad autónoma de Euskadi; III Plan de Acción positiva en la comunidad autónoma de Euskadi (1999); IV Plan para la igualdad de mujeres y hombres en la CAPV. Directrices VIII legislatura (2006); V Plan para la Igualdad de Mujeres y Hombres en la CAE. Directrices IX Legislatura (2010); 2013 VI Plan para la Igualdad de Mujeres y Hombres en la CAE. La iniciativa de PPG data del 1999, por lo que durante su desarrollo han estado vigentes desde el III hasta el actual plan de igualdad.

¹¹³ Además de estos Planes de igualdad, recientemente el Gobierno Vasco (2016) ha aprobado el I Plan de Igualdad de Mujeres y Hombres de la Administración General y Organismos Autónomos de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Con una vigencia de cuatro años, incluye previo diagnóstico del personal de la Administración, seis ejes de actuación con las correspondientes medidas para hacer frente a la situación de desigualdad desvelada por dicho diagnóstico. Dadas las características de este tipo de plan, éste únicamente incluye una breve referencia a los PPG en el apartado de los cursos de formación dirigidos al funcionario que se han realizado.

¹¹⁴ Este objetivo se incluía entre los del primer capítulo titulado “Construcción de la capacidad normativa y ejecutiva para el desarrollo de políticas sensibles al género desde los poderes públicos de Euskadi”

Tabla 5.1. PPG en el III Plan de acción positiva en la Comunidad Autónoma de Euskadi

OBJETIVOS	ACCIONES
ID. Incorporar la perspectiva de género en los presupuestos de cada Administración	ID1. Analizar en la fase de elaboración del presupuesto el impacto diferencial previsible en mujeres y hombres en función de las políticas que se van a desarrollar
	ID2. Considerar en la asignación a las distintas partidas presupuestarias los efectos previsible diferenciales en función del sexo tanto a corto como a largo plazo.
	ID3. Considerar las diferentes implicaciones que pueden tener en las mujeres y en los hombres la normativa relativa a los sistemas de recaudación.
	ID4. Evaluar en función del sexo el impacto diferencial en mujeres y hombres de los beneficios directos o indirectos derivados de la ejecución de las diversas partidas presupuestarias.

Fuente: III Plan de Acción positiva

Posteriormente, en el IV Plan de Igualdad se incluían los PPG como un indicador para medir la creación de programas dirigidos al fomento de la transversalización, contabilizando para ello el *“número de presupuestos realizados que integran la perspectiva de género”* (Emakunde, 2006b:65). A partir del V Plan de Igualdad (2010) la inclusión de los PPG adquirió mayor peso, pues además de incorporarse como una medida a implementar (Capítulo 1. Gobernanza para la Igualdad de Mujeres y Hombres) se señalaba un doble reto para la legislatura que pasaba por *“incrementar el número de normas presupuestarias que se realizan introduciendo la perspectiva de género”* y por otra parte y teniendo en cuenta la coyuntura económica del momento, se indicaba la *“importancia (de) mantener a corto plazo la asignación presupuestaria de las políticas de igualdad”* (pp. 60 y 61). Finalmente, en el VI Plan (2013) se señalaba la necesidad de incrementar el número de administraciones que: dispusieran de presupuesto específico para igualdad; realizaran una valoración previa de la incidencia del presupuesto en la igualdad; y finalmente, que estuvieran realizando alguna actuación para transversalizar el género en los presupuestos. En resumen, en el marco de las políticas públicas de igualdad en el conjunto del territorio del Estado español, los PPG se incorporan de manera pionera en la CAV el año 1999. Esto no quiere decir más que es la primera en el tiempo, sin que ello signifique por nuestra parte una valoración positiva del tipo de políticas implementadas tal y como veremos más adelante.

5.1.1.4. Relación entre los organismos con competencia en materia de igualdad y de presupuestos del gobierno vasco.

La iniciativa del gobierno de la CAV fue impulsada por Emakunde, organismo que alentado por los acuerdos internacionales y el desarrollo de iniciativas de PPG a nivel internacional, incluyó en su III Plan de Acción Positiva los PPG. O'Hagan (2013) señala que fue una alta funcionaria de este organismo quien se interesó y apostó decididamente por esta experiencia. Emakunde se reconocía como organismo impulsor de la iniciativa y como asesor del desarrollo de la misma, pero consideraba que el liderazgo de la iniciativa, una vez activada, correspondía al organismo con competencias en materia presupuestaria. Coincidían de este modo con McKay y Fitzgerald (2003), quienes, entre otras, asesoraron la primera etapa de la iniciativa de la CAV. Las citadas autoras, señalaban a este respecto que *“el departamento de Hacienda juega un papel crucial a la hora de impulsar y elaborar un Presupuesto con perspectiva de género”* (p. 30). Del mismo modo, también Emakunde consideraba necesario un compromiso político del Departamento de Economía y Hacienda para dar continuidad al proceso. Consecuentemente, finalizada la fase piloto, el año 2002, Emakunde trató de realizar un acercamiento al Departamento de Hacienda y Economía para hacerles copartícipes de la dirección de la iniciativa en tanto que organismo con competencias en materia presupuestaria. En esta línea, en una de las entrevistas realizadas se constata que *“si no había compromiso político del Departamento de Hacienda, esto no iba a ir muy lejos. Como no se consiguió que hubiese un liderazgo por parte del departamento competente en materia de presupuestos, pues ahí se quedó el proceso”* (E18.CAV4).

Lo cierto es que el Departamento de Hacienda había tenido una participación muy limitada en los diferentes espacios de trabajo y formación que se habían generado durante la primera etapa de la iniciativa; de hecho se había circunscrito a la asistencia, en tanto que miembro de la Comisión Interdepartamental, a la formación que se había dado el año 2000 en dicho espacio de coordinación. Jubeto (2006) recoge que, desde el primer momento, el Departamento de Hacienda no había estado dispuesto a participar en la iniciativa. En esta línea, tanto en las entrevistas realizadas por O'Hagan (2013) como en las realizadas en el marco de esta investigación, se constata que desde dicho Departamento no se compartía la visión de que tuvieran que asumir la responsabilidad de transversalizar la perspectiva de género en los presupuestos y que se percibía la iniciativa como una intromisión de Emakunde en su área de trabajo. Además, desde Hacienda no se veía la relevancia del análisis de género del presupuesto, motivo por el cual, desde este organismo se optó por indicar que se

revisarían otras vías para la promoción de la igualdad de género. De este modo se evidenciaba una clara resistencia del Departamento de Hacienda a la primera fase de la iniciativa. Una resistencia que, es necesario señalar, se producía en un contexto de gran desconocimiento de la materia, aspecto que confirman las entrevistas realizadas en la presente investigación: *“te tienen que abrir los ojos y ver la repercusión que tiene todo esto, porque sino dices ¿qué tiene que ver los presupuestos con la igualdad, si son números?”* (E15.CAV1). Los posicionamientos de Hacienda y Emakunde y su incapacidad para negociar y coordinarse, acabaron dibujando un escenario en el que no cupo la continuidad de la primera fase de la iniciativa más allá del ejercicio piloto. Jubeto lo relata como sigue: *“una vez finalizado el proyecto piloto, esta iniciativa sufrió un estancamiento, dados los obstáculos puestos por el Departamento de Hacienda a la hora de liderar la extensión de la iniciativa, y la incapacidad de Emakunde para impulsarla sin su colaboración”* (Jubeto, 2014:140).

Transcurridos un par de años, Emakunde optó por retomar la materia incidiendo esta vez en el ámbito municipal (segunda fase iniciativa), entre otros motivos, porque consideraban que en este nivel no era necesaria la vinculación con Hacienda. Posteriormente, en la que sería la tercera etapa de la iniciativa, Emakunde volvió a apostar por el nivel autonómico, pero de nuevo tratando de esquivar la coordinación con el Departamento de Hacienda y Economía, para lo que planteó la propuesta de manera bilateral entre Emakunde y los diferentes departamentos: *“en el siguiente intento político, la Directora de Emakunde habló con las consejeras y consejeros y consiguió que cuatro departamentos se comprometieran a participar”* (E18.CAV4). De este modo, este tercer piloto dependió casi por completo del interés demostrado por Emakunde y la voluntariedad de las y los consejeros de los departamentos que finalmente participaron, sin que existiese mayor vinculación de esta etapa de la iniciativa con el proceso presupuestario.

No ha sido sino hasta la cuarta etapa de la iniciativa (2008-actualidad), cuando el Departamento de Hacienda y Economía se ha vinculado a la iniciativa, en tanto en cuanto los cambios introducidos en el marco normativo le hacían responsable de la elaboración del Informe de impacto de género en tanto que órgano proponente de la norma presupuestaria. Sin embargo, a pesar de haber asumido el liderazgo de la iniciativa, es importante señalar que hasta el año 2015 la vinculación de dicho Departamento ha ido poco más allá de la asignación a la técnica de igualdad del trabajo de elaboración de la metodología y de la propia elaboración de los sucesivos Informes de Impacto de Género. Igualmente, en el resto de los departamentos el proceso de elaboración de los informes sectoriales sobre los

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

correspondientes programas ha recaído en la mayoría de las ocasiones sobre las técnicas de igualdad, manteniéndose la elaboración del Informe como una actividad paralela al proceso de elaboración del presupuesto, lo que ha dificultado el ejercicio de transversalización.

Esta dinámica de resistencias y falta de entendimiento parece haberse modificado en parte desde el inicio de la legislatura 2012-2016, en la que retornaba el gobierno autonómico al PNV-EAJ. En ese momento la Dirección de Servicios del Departamento de Hacienda y Economía fue ocupada por una responsable que se ha mostrado interesada por el tema y que ha apostado por él. Así, durante dicha legislatura se preparó una propuesta para elevarla al Consejo de Gobierno con la intención que se aprobase un Acuerdo que visibilizase el apoyo político a la iniciativa e incluyese todo el proyecto de actuación¹¹⁵. Se consideraba que éste era un paso estratégico en tanto *“era interesante que la iniciativa tuviese un paraguas de un Acuerdo de Consejo de Gobierno porque esto es un proceso transversal”* (E15.CAV1). Sin embargo, a pesar de contar con el apoyo de la Dirección de Servicios, las resistencias dentro del propio Departamento de Economía y Hacienda imposibilitaron que la propuesta de Acuerdo trascendiese de dicho departamento para su discusión y posterior aprobación en el Consejo de Gobierno. De nuevo, las resistencias dentro de este departamento dificultaban los avances en la iniciativa. Este hecho también se recoge en las entrevistas realizadas:

“El año pasado desde la Dirección del Servicio del Departamento de Hacienda y Economía se intentó llevar al Consejo de Gobierno un Acuerdo para impulsar los PPG ya desde un compromiso político firme, desde el Lehendakari. No llegó al Lehendakari, se quedó en el propio departamento” (E17.CAV3).

En suma, a pesar de las persistentes resistencias en el Departamento de Hacienda y Economía en relación a la temática, el hecho de contar con una Dirección de Servicio que conoce y reconoce lo estratégico de la herramienta, ha favorecido que desde la legislatura de 2012-2016 se haya establecido contacto con Emakunde y empezado a trabajar de manera más coordinada tanto en la identificación de necesidades como en la búsqueda de soluciones conjuntas para ellas.

¹¹⁵ Ampliar información sobre esta propuesta de Acuerdo en los siguientes subapartados.

5.1.2 Sociedad civil: vinculación de las organizaciones de mujeres feministas a la iniciativa de PPG del gobierno vasco

En el País Vasco existe un activismo feminista considerable en relación al resto del Estado español (O'Hagan, 2013). Frente a esta realidad se dan dos fenómenos opuestos: por un lado, desde Emakunde se han generado los espacios que han considerado necesarios para fomentar la participación de las mujeres organizadas; por otro, una parte importante del movimiento feminista rechaza cualquier vínculo con la institucionalidad. Así, en el I Plan de Acción Positiva ya se incluía la acción de *“desarrollar los cauces necesarios para la participación de las asociaciones de mujeres en la formulación y seguimiento de las políticas de acción positiva para las mujeres de Euskadi”* (Emakunde, 1991:46). En este marco y en cumplimiento de los preceptos establecidos en la Ley de creación de Emakunde, en 1993 se puso en marcha la Comisión Consultiva de Emakunde con la finalidad de establecer relaciones y cauces de participación con el movimiento asociativo de mujeres. Cinco años más tarde tuvo lugar su regularización normativa a través del Decreto 103/1998¹¹⁶.

Frente a esta realidad, una parte cada vez más importante del movimiento feminista de la CAV, se ha desarrollado fuera de las estructuras gubernamentales. Así, incluso las organizaciones de mujeres que años atrás habían participado en los espacios de interlocución con Emakunde, explican ahora que actualmente ya no participan en ellos: *“lo dejamos hace poco tiempo, porque teníamos la sensación de no avanzar y de repetir cuestiones de hace años que estaban ampliamente debatidas”* (E20.CAV5). Desde las posturas feministas más alejadas a la institucionalidad se sigue reiterando un eslogan de los años ochenta en el que se afirmaba que *“Emakunde no nos cunde”*, haciendo referencia a la incongruencia existente entre los recursos que se invierten en dicho organismo y los pocos resultados que, según estas organizaciones, se obtienen. En esta línea, una de las principales críticas que se hace a Emakunde es la falta de cumplimiento de la Ley y la incapacidad sancionadora frente a dicho incumplimiento. Afirman que esto genera una cierta impunidad frente al incumplimiento de las leyes, que va en perjuicio de las mujeres y que se explica por una verdadera falta de compromiso político. Una de las personas entrevistadas lo refleja con las siguientes palabras *“desde el movimiento hemos pedido en numerosas ocasiones que se aplique la ley, pero nuestras propuestas caen en saco roto. La mayoría de los artículos de la Ley de Igualdad de 2005 no se están desarrollando. No hay voluntad política para ello”* (E20.CAV5).

¹¹⁶ Decreto 103/1998, de 8 de junio, de creación de Comisión Consultiva del Instituto Vasco de la Mujer/Emakumearen Euskal Erakundea. BOPV núm. 119, de 26 de junio de 1998.

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

Detrás del discurso y de las críticas feministas percibimos un importante distanciamiento entre la institución y una parte muy importante de los movimientos feministas, que se muestran desconfiados en relación a las políticas de igualdad que Emakunde viene implementando. Uno de los testimonios recogidos en el transcurso de este trabajo presenta de la siguiente manera la situación:

“Los canales de comunicación con Emakunde existen desde el principio y continúan hoy en día. No así los canales de participación. Existen varios: el Consejo de dirección de Emakunde, la Comisión consultiva y la comisión BEGIRA (de análisis de la publicidad sexista). Yo diría que la relación con el movimiento feminista es hoy prácticamente inexistente, aunque quizás me equivoque. Las asociaciones de mujeres tienen alguna relación, a través del Consejo de dirección y de la Comisión consultiva, pero el movimiento feminista como tal, apenas colabora con Emakunde. Algunas asociaciones feministas abandonaron la Comisión consultiva hace años... En resumen: yo diría que, en este momento, la participación apenas existe, aunque la comunicación se mantiene” (E20.CAV5).

A partir de este testimonio resulta fácil constatar que en la iniciativa de PPG, en sus diferentes etapas, no existe un componente participativo que dé cabida a la voz de las organizaciones de mujeres. Al respecto es importante señalar que la primera asesoría técnica de la iniciativa traía a colación los aprendizajes de las experiencias internacionales de PPG en relación a la participación de los movimientos feministas. Así, Fitzgearld señalaba la necesidad de establecer compromisos para avanzar en una política más participativa y, en esta línea, indicaba la importancia de *“incorporar tantos puntos de vista distintos como sea posible, incluyendo específicamente los de aquellos colectivos a menudo ignorados en el diseño político, la implementación y los procesos de evaluación”* (Mckay y Fitzgerald, 2003:24). Sin embargo, pese a estas orientaciones teóricas, en el transcurso de la iniciativa no se ha producido ningún intento por establecer canales de participación entre los organismos impulsores de la iniciativa y las organizaciones feministas y/o de mujeres. Es más, desde el organismo competente en materia de presupuestos se considera que la participación no tiene cabida en tanto en cuanto se trata de un proceso interno como es el presupuestario.

En paralelo a esta lectura institucional del proceso, es importante señalar que desde las organizaciones feministas se reconoce una división del movimiento feminista que le resta fortaleza al tiempo que, muchas de las organizaciones tampoco incluyen esta materia entre los

puntos de su agenda política. En esta línea, en una de las entrevistas realizadas al movimiento feminista, en relación a la iniciativa se recoge que *“esto no llega en absoluto a nosotras, esto es muy ajeno. Como grupos feministas, no es algo en lo que se trabaje”* (E16.CAV2). Por lo tanto se produce un triángulo en el cual coinciden una práctica institucional en la que no tiene cabida la participación, la poca difusión de la iniciativa y por último, un movimiento feminista fracturado y debilitado que en una parte, reconoce su falta de interés por esta temática.

Frente al vacío existente en cuanto a la relación entre Emakunde y las organizaciones de mujeres de la CAV, y más concretamente en lo relativo a la participación de estas últimas en la iniciativa de PPG, cabe señalar que esta iniciativa autonómica en su primera etapa y como consecuencia de los puentes tendidos a partir de la asesoría técnica contratada, sí que recibió el apoyo de grupos de mujeres internacionales como el Scottish Women’s Budget Group¹¹⁷-SWBG (O’Hagan, 2013), un grupo de mujeres diversas e independientes de toda Escocia cuyo objetivo común es trabajar por una sociedad más igualitaria y para ello centran su trabajo en los presupuestos (iniciativa de PPG escocesa).

5.2. TRANSFORMACIONES EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO DEL GOBIERNO VASCO

Las transformaciones producidas en el marco de la iniciativa de PPG del Gobierno Vasco se concentran principalmente en el ámbito de los instrumentos y organismos. Es importante señalar que en el transcurso de la que fue en su momento iniciativa pionera en el Estado español, la transformación en el ámbito de las normas se ha producido de manera muy tardía, pues hasta el año 2015 no se había introducido referencia alguna a la materia en las normas vinculadas al proceso presupuestario.

En relación al ámbito del paradigma político-ideológico, cabe señalar que tanto en la primera como en la segunda etapa de la iniciativa se hacía una breve mención a los postulados de la economía feminista. En el primer caso, para visibilizar la relación y dependencia existentes entre la reproducción social y la producción (Mckay y Fitzgerald, 2003). En el segundo se apelaba a las propuestas teóricas de la economía feminista y los respectivos desafíos a la economía dominante para develar la no neutralidad de género de los presupuestos (O’Hagan, 2013). Al tratarse de menciones de carácter muy puntual y teórico (que desaparece por completo en la aplicación práctica), no consideramos que su aparición en los documentos

¹¹⁷ <http://www.swbg.org.uk/>

elaborados en ambas etapas implique una transformación en el ámbito del paradigma. En las dos etapas restantes de la iniciativa, si bien se reconocen a los PPG como herramientas del *gender mainstreaming* y como medio para la mejora de los programas presupuestarios, en ningún momento se nombra o incide sobre la orientación de dichos cambios hacia un cambio de paradigma. Dadas estas consideraciones, en el estudio de esta iniciativa no hemos incluido el análisis de las transformaciones en el ámbito del paradigma político ideológico.

5.2.1. Normas de la CAV

Las tres primeras etapas del proceso y una gran parte de la cuarta transcurrieron sin que se introdujese modificación normativa alguna relacionada con la incorporación de la perspectiva de género en los presupuestos. Consideramos que esta realidad resulta coherente con la falta de apoyo político que venimos señalando y especialmente con el posicionamiento que históricamente ha venido mostrando el Departamento de Economía y Hacienda al respecto.

El primer intento de introducir una norma vinculada a los PPG ha tenido lugar durante la última etapa de la iniciativa, concretamente durante la legislatura comprendida entre 2012 y 2016. Contando con la Dirección de Servicio del Departamento de Hacienda y Economía como aliada, desde este organismo se preparó una propuesta para que se tramitase un Acuerdo del Consejo de Gobierno que diese un marco de referencia y pautas de actuación, así como el mandato del Lehendakari, para cumplirlas. La propuesta incluía una organización y planificación del trabajo a realizar, la creación de un organismo de coordinación de la iniciativa, un plan de formación y la designación de los cargos responsables de la elaboración de los documentos correspondientes a las diferentes etapas, que incluye el proceso de elaboración de Informes de Impacto de Género. Este último componente pretendía dejar constancia de la obligatoriedad de que los y las jefas de servicio y/o las personas responsables de los programas se implicasen en la elaboración de los informes sectoriales de impacto de género, dejando a las técnicas de igualdad de los departamentos como referentes para el asesoramiento y acompañamiento, y avanzando de este modo en la transversalización de la perspectiva de género en el proceso presupuestario. De haberse aprobado, este Acuerdo hubiese dado mayor visibilidad al proceso y hubiese evidenciado el apoyo político de todos los

niveles del Gobierno a la iniciativa. Sin embargo, como se ha dicho, la propuesta no llegó a elevarse al Consejo de Gobierno¹¹⁸.

En este marco, después de haberse elaborado siete Informes de impacto de género de los correspondientes presupuestos anuales, frente a la imposibilidad de disponer de un Acuerdo de Gobierno, sus impulsoras buscaron alternativas para iniciar las transformaciones en el ámbito normativo y que, de este modo, se institucionalizase y normativizase el proceso de elaboración del Informe de impacto de género. Así, el año 2015 se produjeron modificaciones en dos normas diferentes: las Directrices económicas para la elaboración de los presupuestos autonómicos 2016 y las Normas técnicas para la elaboración del presupuesto autonómico de 2016. Como se señala en las entrevistas realizadas,

“El Acuerdo de Consejo de Gobierno no lo conseguimos. Por eso era importante que a falta de un Acuerdo de Gobierno que amparase toda la actuación, por lo menos que el formulario estuviese aprobado por el Consejo de Gobierno. Lo que manda el Consejo de Gobierno, quieras o no, las directrices las tienes que seguir” (E15.CAV1).

Así, en las Directrices económicas y en el marco de la “Estrategia y objetivos de la acción de gobierno” que incluía el documento, se introdujo por primera vez un punto denominado “La estrategia de Igualdad de Mujeres y Hombres es una política transversal estratégica para la acción global del Gobierno”. En él se recogía el compromiso del Gobierno Vasco con la igualdad y la transversalidad y se señalaba la existencia de las Unidades Administrativas de Igualdad como parte integrante de cada Departamento y como recurso de asesoramiento y apoyo en dicho proceso. Por su parte, en las Normas técnicas se incluía también de manera novedosa, el “Formulario de análisis desde la perspectiva de género de los programas presupuestarios (P16-GEN)”. Como se indica en dicho documento, su objetivo era el de “analizar desde la perspectiva de género todos y cada uno de los programas presupuestarios con objeto de poder determinar cuáles son relevantes para la igualdad de género y qué tipo de aportación realizan”. En las propias Normas técnicas se señala la necesidad de completar dicho formulario para cada programa presupuestario, al tiempo que se incide en quienes deben hacerlo. Así, en el documento se establece la diferencia entre el rol a asumir por los responsables de programa, que deberán completarlos; y las Unidades de igualdad de cada

¹¹⁸ Ver motivos en el subapartado Relación entre los organismos con competencia en materia de igualdad y de presupuestos de este capítulo.

departamento, cuya función es la de apoyo y asesoramiento. En la propia norma se reconoce también la importancia de completar estos formularios desde cada departamento, en tanto que son el instrumento clave para el avance en la consecución de una sociedad vasca igualitaria. La introducción de estas modificaciones en el ámbito de las normas el año 2015, con incidencia en el presupuesto de 2016, se han mantenido en las correspondientes normas para el presupuesto 2017, lo que confirmaría la continuidad de la línea de trabajo iniciada.

5.2.2. Organismos e instrumentos en la iniciativa de la CAV

5.2.2.1. Organismos.

Primera etapa de los PPG

El inicio de la experiencia vasca de PPG (1999) se produjo en un contexto en el que el *gender mainstreaming* recién se había instalado en las agendas de las políticas de igualdad. Consciente del desconocimiento existente en el marco del Gobierno Vasco en materia de transversalidad de género en las políticas públicas y, especialmente, en materia presupuestaria, Emakunde impulsó diferentes actividades internas dirigidas a sensibilizar y desarrollar capacidades. Como señala una experta, *“para intentar integrar el gender mainstreaming se reconoció como fundamental capacitar al personal al servicio de la administración, tanto al personal político como al técnico. Esta fue una de las prioridades”* (P3.E2). Así, en el marco de la iniciativa de PPG, Emakunde asumió un papel impulsor en la capacitación de la Administración (Fitzgerald, 2003:35) y, entendiendo la importancia de la voluntad y apoyo político a este tipo de iniciativas, la primera formación se dirigió al personal con capacidad de decisión. Así, como señala una entrevistada, se planificó

“una intervención que tuviera diferentes niveles y el primero era el político, ya que si no hay una mínima voluntad política, pues esto no iba a funcionar... el trabajo de sensibilización formativa para el nivel político era para que conocieran que esto existe por el mundo, que se está haciendo y que no es una cosa de Emakunde, sino que es importante, que a nivel internacional se está impulsando y que era importante que se trabajase en el Gobierno Vasco” (E18.CAV4).

Así, el año 2000 y con el impulso de Emakunde, la experta internacional Ronda Sharp impartió un seminario sobre PPG a la Comisión Interdepartamental del Gobierno Vasco. Un año después, Diane Elson, también experta internacional, presentó y analizó diferentes

experiencias internacionales, evidenciando la reproducción de las desigualdades de género a través de la acción institucional cuando no se contempla la perspectiva de género (Jubeto, 2006).

Además de las referidas formaciones, en el transcurso de esta primera etapa se produjeron otros cambios en el ámbito de los organismos, que supusieron la contratación de diferentes apoyos técnicos externos para dar el impulso inicial a la experiencia. Emakunde realizó dos contrataciones con la finalidad de establecer unos cimientos fuertes y estables a la iniciativa: la empresa consultora Infopolis 2000 S.L.¹¹⁹ y una asistencia técnica. El objetivo de la primera contratación fue la investigación y elaboración de materiales de formación con contenidos teóricos y prácticos, tarea que se llevó a cabo entre los años 1999 y 2000. Así Infopolis elaboró dos productos: el primero de ellos fue el denominado como *Biblioteca Temática Digital: Presupuestos Públicos en-Clave de Género*¹²⁰, en cuyos apartados se aborda desde el cuestionamiento de la neutralidad de género de las políticas presupuestarias hasta la exposición de diferentes casos prácticos, pasando por la presentación de distintas propuestas metodológicas para incorporar la perspectiva de género en los presupuestos. El segundo producto fue el documento "*Presupuestos Públicos en clave de género. Dossier informativo*", de menor extensión (23 páginas) y que incluía una breve introducción a la temática, así como algunas propuestas metodológicas utilizadas internacionalmente para avanzar en esta materia. Finalmente, incluía un listado de los temas que contenía la primera publicación y un glosario de términos vinculados a la igualdad y a los presupuestos.

La segunda contratación fue la de una asistencia técnica experta para que ofreciese orientación y acompañamiento al proceso que se estaba iniciando. En este marco se contrató a Rona Fitzgerald, experta internacional en los procesos de *GMST* en la UE que en aquel momento era Directora de la Comisión de Igualdad de Oportunidades del Ejecutivo escocés y que también coordinaba sendas iniciativas de PPG en los gobiernos irlandés y escocés. Esta vinculación entre la experta contratada y la iniciativa escocesa de PPG reforzaría la hipótesis de O'Hagan (2013), según la cual la iniciativa vasca, en tanto que pionera en el Estado español y por lo tanto sin referente cercano alguno, se pudo fijar en la iniciativa escocesa en la definición

¹¹⁹Empresa dedicada al fomento de la igualdad a través de la innovación. Ampliar información en <http://www.infopolis.es/web/index.html>

¹²⁰ Disponible en: http://www.emakunde.euskadi.eus/contenidos/informacion/pub_informes/es_emakunde/adjuntos/pres_publicavegenero_es.pdf

y avance de la iniciativa autonómica¹²¹. La asistencia técnica contó con el apoyo de otras dos expertas internacionales: Ailsa Mckay y Diane Elson¹²² (Jubeto, 2006).

Además, en el transcurso de la primera etapa de la iniciativa se produjeron dos transformaciones adicionales en el ámbito de los organismos: la conformación de un grupo de trabajo en el que participaron los Departamentos involucrados en el ejercicio piloto¹²³ (2002), cuya labor se procedió a compilar después en una publicación. El grupo de trabajo estuvo liderado por Fitzgerald y en su marco se realizó el análisis de los correspondientes programas presupuestarios y se formó al correspondiente personal de la administración en la transversalización de género (Mckay y Fitzgerald, 2003). Finalmente, como fruto de la asesoría prestada, Mckay y Fitzgerald elaboraron el año 2003 la publicación denominada *Manual. Presupuestos sensibles al género en la Comunidad Autónoma del País Vasco*, con el objetivo que dicha herramienta pudiera servir de apoyo a “*las personas interesadas a introducir el enfoque transversal de género desde la planificación presupuestaria, lo que implica considerar la igualdad en todas las políticas y programas, independientemente del colectivo beneficiario (...) al que se dirija en cada caso*” (Mckay y Fitzgerald, 2003:5). Con este fin, el manual incluye tres grandes apartados: aportaciones teóricas de las autoras en materia de PPG, propuestas metodológicas; y finalmente, el ejercicio piloto de análisis del gasto público en mujeres y hombres realizado en el País Vasco. Consideramos que la inversión económica realizada por Emakunde para formar al personal durante esta primera etapa de la iniciativa es un reflejo de la importancia que inicialmente se otorgó a esta iniciativa desde dicho organismo.

Segunda etapa de los PPG

En la segunda fase de la iniciativa de PPG, centrada en el trabajo local (2004-2006), también se introdujeron cambios en el ámbito de los organismos. En este caso y en el marco del Programa de Coordinación de Políticas Locales en materia de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres de Emakunde, se creó, dentro del Grupo de Trabajo Técnico Local, un Grupo temático sobre presupuestos con enfoque de género que estuvo conformado por diferentes

¹²¹ En la misma línea, O'Hagan (2013) señala que la iniciativa vasca serviría de espejo para el desarrollo de la experiencia andaluza que se iniciaría con posterioridad.

¹²² Ailsa Mckay fue profesora de la Universidad de Glasgow y miembro del Scottish Women's Group implicado en la iniciativa de PPG de Escocia, mientras que Diane Elson es de la Universidad de Essex y miembro del Women's Budget Group del Reino Unido.

¹²³ Los departamentos que participaron en este primer ejercicio piloto fueron: Cultura; Industria, Comercio y Turismo; Interior; Ordenación del Territorio y Medio Ambiente; Sanidad; Transporte y Obras Públicas.

ayuntamientos del territorio¹²⁴ y que fue dinamizado y asesorado por Neus Albertos y Magali Soliman, contratadas por Emakunde para realizar dicha asesoría técnica. El objetivo del referido grupo de trabajo fue “*producir una herramienta práctica¹²⁵ que sirviera de base para poder realizar un análisis de género de la ejecución de gastos de cualquier presupuesto municipal en Euskadi*” (Emakunde, 2006:2). Siguiendo a Sharp (2002), la hoja de ruta de este grupo de trabajo pasaba por la sensibilización del funcionariado; la rendición de cuentas de la clase política; y la modificación y mejora de los presupuestos y las políticas públicas para avanzar hacia la igualdad de género (Emakunde, 2006). A partir de la implementación de un ejercicio piloto en el municipio de Basauri, dicho Grupo temático elaboró una propuesta metodológica para el análisis de los gastos públicos municipales del territorio, que recogió en un documento cuyo objetivo era “*orientar al personal de los ayuntamientos en el análisis con enfoque de género de la ejecución de los presupuestos públicos*” (Emakunde, 2006:1). Este documento fue presentado en unas jornadas organizadas por Emakunde y que cerrarían esta segunda etapa de la iniciativa de PPG, bajo el título “Presupuestos locales con enfoque de género”, celebradas en Gasteiz en mayo de 2006 y en las que, además del trabajo local realizado en la CAV, se presentaron los avances logrados en otras regiones de Europa.

Tercera etapa de los PPG

La introducción de cambios en el ámbito de los organismos también se produjo en la tercera etapa de la iniciativa de PPG (2010 y 2012). En este caso el trabajo se desarrolló como fruto de acuerdos políticos bilaterales entre Emakunde y los Departamentos que se mostraron interesados en participar¹²⁶. En esta ocasión, para asesorar y orientar el proceso de análisis de los programas presupuestarios, se contrató a personal de la UPV/EHU, concretamente a Ainhoa Novo, miembro del Departamento de Ciencia Política y de la Administración, quién además elaboraría los informes sectoriales finales¹²⁷.

¹²⁴ Los municipios que tuvieron representación en este grupo de trabajo fueron los de Arrasate, Basauri, Bilbao, Donosti, Ermua y Ondarroa

¹²⁵ En tanto que la construcción de esta herramienta de trabajo representa una modificación en los instrumentos de trabajo, el contenido de esta propuesta metodológica se desarrolla en el siguiente subapartado de este capítulo.

¹²⁶ Diferentes fuentes de información difieren en cuanto al número de Departamentos que participaron en esta tercera etapa de la iniciativa, algunas de ellos señalan que fueron tres (Empleo y Asuntos Sociales; Cultura; y Justicia) mientras otras indican que fueron cuatro, añadiendo a las anteriores el de Industria, Innovación, Comercio y Turismo.

¹²⁷ Ampliar información sobre los informes en el siguiente subapartado.

Cuarta etapa de los PPG

Por último, en el transcurso de la cuarta etapa de la iniciativa de PPG y a pesar que son de menor envergadura, también se han producido transformaciones en los organismos, que al igual que en las etapas anteriores, también se han centrado en el desarrollo de capacidades del personal de la administración. En esta ocasión la formación en la materia se ofreció como parte del Plan Formativo para la igualdad de la Administración General y Organismos Autónomos de la CAPV (2008-2018); un Plan diseñado por la Viceministerio de Función Pública y el Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP) con el asesoramiento de Emakunde, que pretende dar cumplimiento a lo expuesto en la Ley de igualdad en materia de capacitación del personal de la administración (Art. 17). Así, en los años 2013 y 2014 se realizaron dos cursos denominados “Presupuestos de género” dirigidos al personal de la administración. Además de estos cursos, es importante recordar que la propuesta de Acuerdo de Consejo de Gobierno -que como se ha dicho no se llegó a elevar al Consejo-, incluía un plan de formación en materia de Presupuestos y género. Existe por lo tanto el reconocimiento de que es necesaria una formación en la materia, especialmente para el personal del Departamento de Hacienda y Economía en tanto que pieza fundamental para esta iniciativa. Como señala una de las entrevistadas, *“en Hacienda les cuesta mucho ver que detrás de un número hay algo, porque un número es neutro. Partes de ahí. Hay desconocimiento, hay que formarlos para que puedan entrar en el proceso”* (E17.CAV3).

Pero además, en el momento de finalizar este trabajo, Hacienda y Emakunde están trabajando coordinadamente para que se puedan incluir en las formaciones anuales del IVAP algunas relacionadas con la materia. Desde ambos organismos se reconoce la importancia de esta formación en tanto en las Normas Técnicas, desde el año 2015, se involucra a los responsables de los programas en la elaboración de los informes sectoriales. En las entrevistas realizadas también se recoge el reconocimiento de la necesidad de dicha formación, así como la importancia de que tenga un claro carácter práctico, que se dirija al personal responsable de los programas y que se realice antes del inicio del proceso de elaboración del Informe de impacto de género del presupuesto 2018, con el fin que los conocimientos adquiridos puedan revertir en dicha elaboración.

En suma, si bien es cierto que las transformaciones ocurridas en los organismos durante la cuarta etapa y hasta la fecha, se han reducido a dos formaciones en la materia; pero no lo es menos que, igual como existe la intención de ampliar la formación, también existe la

propuesta de crear próximamente un grupo de trabajo específico sobre presupuestos y género en el marco del Grupo de Trabajo Interdepartamental.

5.2.2.2. Instrumentos.

En la iniciativa de PPG de la CAV también se han producido cambios en el ámbito de los instrumentos a lo largo de las cuatro etapas que la conforman, todos ellos relacionados con la elaboración de diferentes tipos de informes que recogen los análisis de género de los presupuestos realizados.

Primera etapa de los PPG

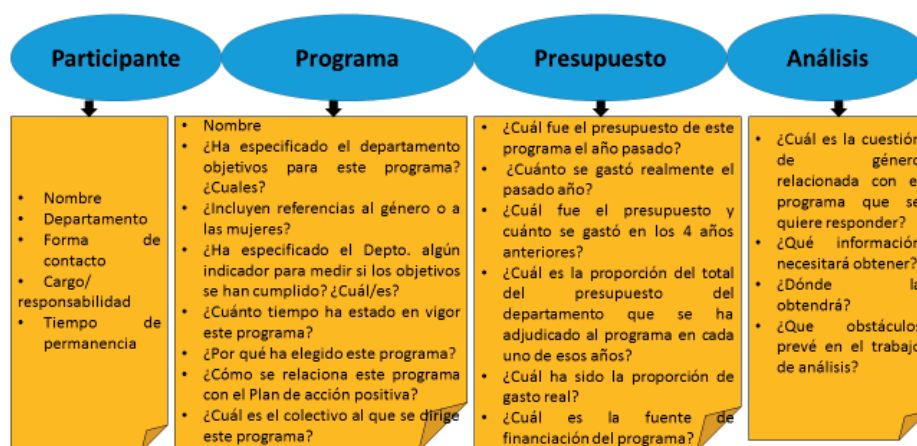
Entre los años 2001 y 2002, se elaboraron informes sectoriales que recogían el análisis de género de determinados programas presupuestarios de los seis departamentos de Gobierno Vasco que participaron¹²⁸ en esta primera etapa. El objetivo de dicho análisis fue el de *“identificar el gasto desagregado por sexo y las maneras en que podría incidirse sobre el mismo en aras a lograr una igualdad de mujeres y de hombres más real y efectiva”* (Mckay y Fitzgerald, 2003:36). El procedimiento que se siguió fue el de seleccionar los programas, analizarlos y elaborar un Informe sectorial. La elección de los programas se realizó a partir de los criterios establecidos por la asistencia técnica, que en este caso fueron los siguientes: que tuviesen presupuesto propio, que tuviesen importancia relativa en el marco de su departamento y finalmente, que existiesen datos desagregados por sexo de su implementación o que hubiese la posibilidad de obtenerlos. A partir de estos criterios, se seleccionaron un total de doce programas del Gobierno Vasco, siendo importante destacar que una parte importante de ellos consistían en transferencias a otras entidades (Capítulo IV), lo que podría explicarse por el hecho que, como señala Jubeto, *“es más fácil empezar por el intento de fiscalizar a otros organismos y no el funcionamiento interno o las actuaciones directas de la administración”* (Jubeto, 2006:445).

¹²⁸ Se analizaron doce programas correspondientes a seis Departamentos diferentes del Gobierno Vasco: Depto. de Cultura, Dirección de Deportes, se analizaron los programas de Subvenciones a Federaciones deportivas, Promoción de selecciones y Desarrollo de eventos deportivos; Depto. de Industria, Comercio y Turismo, Área de Investigación y Desarrollo se analizaron algunos Centros Tecnológicos de la Red Vasca de Tecnología e Innovación; Depto. de Interior, Dirección de Atención de Emergencias, se analizaron los programas de Subvenciones para agrupaciones de protección civil y el Contrato con EITB para la difusión de microespacios sobre autoprotección; Depto. de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, Dirección de Biodiversidad, se analizó el programa de Subvenciones a entidades públicas y privadas en el campo de la formación técnica medioambiental; Depto. de Sanidad, Programa de Salud Pública, se analizaron los programas de Entidades sin ánimo de lucro, en el campo de la investigación y las actuaciones de grupos de autoayuda; finalmente del Depto. de Transporte y Obras Públicas, Dirección de Transporte, se analizaron las subvenciones para abandono de actividad, las subvenciones para modernización de la flota y fomento de concentración de empresas y finalmente las becas de formación.

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

Para el estudio de cada programa se adoptó la herramienta de análisis utilizada en la iniciativa de PPG impulsada por el Secretariado de la Commonwealth¹²⁹ (1999). Dicha herramienta se centra en la incidencia del gasto público desagregado por sexo, es decir, consiste en calcular las cantidades de recursos públicos que finalmente benefician a mujeres y/o niñas por una parte, y a hombres y/o niños, por la otra. Para realizar dicho análisis se fijó una ficha de programa que pautaba la información a recoger alrededor de cuatro ejes: participante, programa, presupuesto y análisis. Como puede observarse en el cuadro 5.1, para cada uno de estos ejes se planteaba una batería de preguntas cuyas respuestas serían un material informativo básico para elaborar los informes sectoriales.

Cuadro 5.1. Ejes y contenidos de las fichas de análisis de los programas presupuestarios. 2002



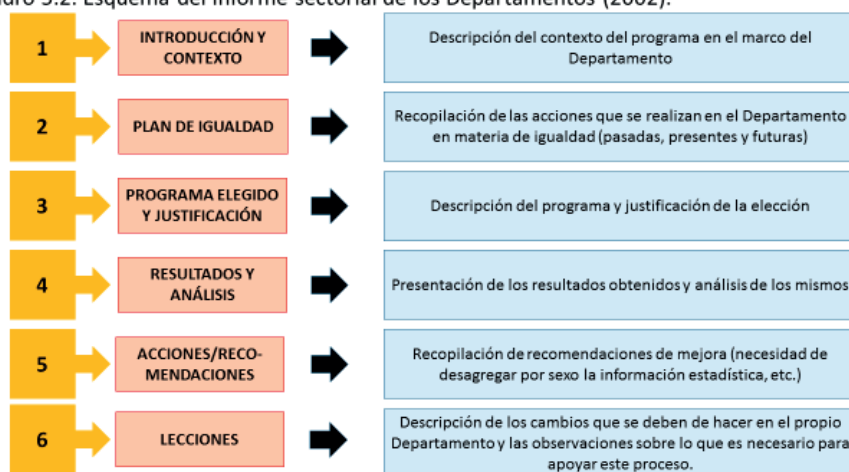
Fuente: Elaboración propia a partir Mckav v Fitzgerald, 2003.

A partir del análisis de los programas cada Departamento trabajó en la elaboración de un Informe que, a propuesta de la asesoría técnica, incluía seis grandes apartados (ver cuadro

¹²⁹ La Commonwealth es una asociación de 54 países soberanos e independientes que cooperan a nivel internacional en el ámbito político y económico en áreas de interés mutuo. Esta mancomunidad de naciones empezó el año 1995 un programa de presupuestos con enfoque de género en el marco del cual se iniciaron proyectos pilotos para el análisis del gasto público en diferentes países (más de 50 iniciativas). El impulso de la iniciativa fue tal que en el periodo 1995-2002, prácticamente la mitad de las experiencias de PPG en todo el mundo se realizaban en Estados miembros de la Commonwealth. Para la puesta en práctica de estas iniciativas piloto se contó con la asesoría de las expertas internacionales Diane Elson, que desarrolló el marco conceptual para la integración del género en las políticas económicas; Ronda Sharp, impulsora de los PPG en Australia y Debbie Budlender, cofundadora de estas iniciativas en Sudáfrica. El análisis del gasto presupuestario gubernamental se realizó a partir de las tres categorías de análisis utilizadas de manera pionera en la iniciativa Australiana (1985): gastos específicos de género, gastos que promueven la igualdad de género en el servicio público y los gastos generales (Jubeto, 2006).

5.2), desde la introducción y contextualización, hasta las recomendaciones y las lecciones aprendidas para la mejora de los programas y los Departamentos.

Cuadro 5.2. Esquema del informe sectorial de los Departamentos (2002).



Fuente: Elaboración propia a partir de McKay y Fitzgerald, 2003

Es importante destacar que a pesar de la corta duración de esta primera etapa, las transformaciones introducidas en los instrumentos permitieron obtener interesantes resultados y conclusiones. Las expertas internacionales que la asesoraron valoraron positivamente la experiencia piloto. Como lecciones aprendidas, señalaron la necesidad de incorporar la perspectiva de género en la elaboración de los programas y de realizar un seguimiento de su ejecución. Es decir, indicaron la importancia de que los objetivos de igualdad se vinculasen a las acciones e indicadores de los programas, así como la importancia de evaluar los resultados del programa a partir del análisis de las personas beneficiarias desagregadas por sexo. Consideramos que la incidencia sobre estos aspectos resulta crucial para evitar que los análisis de los programas acaben reduciéndose al cálculo de la proporción del presupuesto de los programas que recaen en beneficiarias mujeres y la que lo hace en los hombres; una tendencia que se adoptó en este primer análisis y que, si bien es una información necesaria e importante, no es suficiente para completar un análisis de género ni las correspondientes propuestas de mejora¹³⁰.

Así mismo, tras la implementación del ejercicio piloto, las mismas expertas internacionales reconocieron la necesidad de generar y disponer de más información estadística desagregada por sexo y también de recursos económicos y humanos para impulsar el proceso de PPG

¹³⁰ Ampliar información en el subapartado “5.2.2.3 Asignación presupuestaria para el fomento de la igualdad en la CAV”.

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

(Mckay y Fitzgerald, 2003). Pero además de estas valoraciones y recomendaciones, es importante señalar que el propio proceso empezó a incidir y a transformar los conocimientos y capacidades del personal de la administración que estuvo involucrado. Como señala una experta que ha estudiado el caso,

“el personal técnico involucrado en el análisis se empezó a plantear preguntas importantes. Empezaron a plantear que nunca habían leído los datos desde una perspectiva de desigualdad, que carecían de datos y que tenían que profundizar. Además, surgían preguntas que iban más allá de lo cuantitativo, iban más a lo cualitativo y a la estructura social en que nos movemos y a las relaciones de poder que se ejercen... y por lo tanto comprobar que el gasto social no era neutral porque estamos en una posición diferente los hombres y las mujeres tanto social como económicamente” (P3.E2).

A pesar de la lectura positiva que se desprende del hecho que el personal técnico reconociese las perversiones del sistema de género, también es importante rescatar que, por otra parte, la paralización de la iniciativa sin explicación alguna, una vez presentados los resultados obtenidos, generó desconcierto entre estas mismas personas. Cuestionaron su propio trabajo al considerar que no se había valorado a nivel político y al constatar que no se le daba continuidad alguna (Jubeto, 2006).

Segunda etapa de los PPG

En la segunda fase de la iniciativa de PPG de la CAV (2004-2006), se elaboró una nueva herramienta para el análisis de los presupuestos municipales desde la perspectiva de género¹³¹. Como puede observarse en el cuadro 5.3 en esta ocasión la propuesta metodológica también se centraba en los gastos públicos y pasaba por tres estadios: definición de las categorías para la clasificación del gasto público; vinculación de las partidas presupuestarias municipales a las diferentes categorías de análisis; y finalmente, análisis de la correspondencia existente entre los gastos públicos y los objetivos de igualdad de género del municipio (Emakunde, 2006).

¹³¹ Esta herramienta se recoge en el Documento de trabajo. Grupo de trabajo de técnicos locales (Diciembre 2005) que se incluye en Emakunde 2006.

Cuadro 5.3. Etapas para el análisis de los gastos públicos municipales



Fuente: Elaboración propia a partir Emakunde 2006.

Para el establecimiento de las categorías de análisis, siguiendo los pasos avanzados durante la primera fase, se tomaron como referencia las tres categorías de gasto establecidas por Budlender, Sharp y Allen para analizar los gastos públicos: los gastos destinados a satisfacer las necesidades específicas de las mujeres o los hombres; los gastos dirigidos al fomento de la igualdad entre el personal de la administración; y finalmente, los gastos generales de la administración destinados a bienes o servicios, cuyo impacto se analiza desde la perspectiva de género (Emakunde, 2006). A partir de esta referencia inicial, el Grupo temático sobre presupuestos y género, trabajó para adaptar dichas categorías con el fin de construir otras “categorías propias de análisis que pudieran abarcar todas las partidas de gasto de la estructura presupuestaria” (Emakunde, 2006:2). Este trabajo supuso la matización de las anteriores categorías, la adición de otra nueva, así como la introducción de diferentes subcategorías que se consideró facilitaban el análisis teniendo en cuenta las características del presupuesto municipal. Con todo y como se muestra en la tabla 5.2, finalmente se estableció un conjunto de quince opciones, entre categorías y subcategorías¹³², para clasificar las diferentes partidas presupuestarias del ayuntamiento en cuestión.

¹³² Para más información sobre la descripción de las diferentes categorías, ver Emakunde (2006).

Tabla 5.2. Sistema de categorización del gasto público para los municipios (2005)

Categoría	Subcategoría	Subsubcategoría
Gastos específicamente orientados a satisfacer las necesidades particulares de mujeres y hombres de la comunidad	Gastos transformadores dirigidos a las mujeres de la comunidad, se refieran o no a acciones positivas que atienden a intereses estratégicos	Gastos transformadores dirigidos a las mujeres de la comunidad, se refieran o no a acciones positivas, que atienden a intereses estratégicos para el logro de la igualdad de mujeres y hombres
		Gastos transformadores dirigidos a los hombres de la comunidad, se refieran o no a acciones positivas, que atienden a intereses estratégicos para el logro de la igualdad de mujeres y hombres
	Gastos no transformadores que atienden a necesidades prácticas y perpetúan el rol tradicional	Gastos no transformadores que atienden a necesidades prácticas y perpetúan el rol tradicional de las mujeres
		Gastos no transformadores que perpetúan el rol tradicional de los hombres
	Gastos relacionados con la atención a las necesidades biológicas y reproductivas	Gastos relacionados con la atención a las necesidades biológicas y reproductivas de las mujeres de la comunidad
		Gastos relacionados con la atención a las necesidades biológicas y reproductivas de los hombres de la comunidad
Gastos de personal de la administración pública	Gastos de la administración dirigidos a impulsar la igualdad de mujeres y hombres en la ciudadanía	Gastos de contratación de agentes de igualdad e imputación del tiempo de trabajo de otro personal destinado a promover la igualdad de oportunidades
		Gastos en personal político destinado a promover la igualdad
		Gastos en programas para sensibilizar y formar en igualdad de oportunidades y género a las personas que trabajan en la administración pública.
	Gastos de programas y servicios que promueven oportunidades equitativas que mejoran las condiciones de vida de las trabajadoras y los trabajadores de las administraciones públicas	
	Otros gastos de personal	
Gastos en programas, bienes, servicios e infraestructuras dirigidos a la comunidad	Gastos en programas, bienes, servicios e infraestructuras destinados al apoyo al cuidado	
	Gastos en programas, bienes, servicios e infraestructuras destinados al impulso de la igualdad de oportunidades	
	Gastos en programas, bienes, servicios e infraestructuras destinados a bienestar y la calidad de vida de la ciudadanía	
Otros gastos		

Fuente: elaboración propia a partir Emakunde 2006.

Como caso práctico y ejemplo de la aplicación de esta propuesta, en el documento de Emakunde (2006) se incluye la clasificación del gasto presupuestado el año 2004 en el Ayuntamiento de Basauri. Resulta cuanto menos curioso el hecho que el documento que

supuestamente recoge la propuesta metodológica para el análisis de los presupuestos municipales, no incluya información adicional sobre cómo proceder a partir de dicha clasificación (ver tabla 5.2). En relación a este punto, en el propio texto de Emakunde se señala que *“la parte más interesante del trabajo que queda pendiente es proceder efectivamente al análisis una vez categorizado el gasto”* (Emakunde, 2006:29), sin embargo, en la propia propuesta metodológica no se especifica cómo hacerlo. Se trata por lo tanto de una propuesta inacabada en la que queda pendiente fijar los procedimientos y contenidos para realizar el análisis del presupuesto que, a su vez, permitiría dar respuesta a las cuestiones planteadas inicialmente y a partir de las cuales se implementa esta segunda fase de la iniciativa: *“¿Qué impacto ha tenido la ejecución del presupuesto en la igualdad de mujeres y hombres? ¿Ha contribuido a disminuir la desigualdad, la ha aumentado o sigue igual a la situación inicial?”* (Emakunde, 2006:29).

Tercera etapa de los PPG

Por su parte, en el marco de la tercera etapa de la iniciativa también se elaboró otra nueva propuesta metodológica, el producto de cuya aplicación fue, nuevamente, la elaboración de diferentes informes sectoriales. Es importante destacar que siguiendo los acuerdos alcanzados entre la Directora de Emakunde y las y los Consejeros de los Departamentos participantes, ni la propuesta metodológica ni los informes obtenidos se hicieron públicos en su momento. Esta realidad la confirman las afirmaciones recogidas en las entrevistas realizadas en el marco de esta investigación: *“se hicieron estudios con la Universidad de cuatro departamentos, pero de esos informes nunca se ha sabido nada, ni oficialmente se ha sabido nada... se quedó en punto muerto”* (E15.CAV1). Sin embargo, en esta investigación hemos tenido acceso a estos informes, cuenta tenida que han transcurrido cinco años desde su elaboración, ha habido un cambio en el signo político del gobierno autonómico y que sigue vigente la cuarta etapa de la iniciativa de PPG.

En esta ocasión, el análisis partía de la premisa de que no existe neutralidad de género en los programas presupuestarios, motivo por el cual, cualquier programa de los tres Departamentos que participaron, podía ser objeto de análisis. En esta ocasión el análisis se centró en las personas beneficiarias de los programas presupuestarios, estableciéndose para ello una diferenciación entre las beneficiarias directas, beneficiarias intermedias y beneficiarias últimas, la definición conceptual de cada una de las cuales varía en función de los diferentes escenarios que se pueden plantear. Así, las beneficiarias directas son quienes reciben los recursos económicos desde la administración, que pueden ser las personas beneficiarias finales o no. En

el caso que no lo sean, la transferencia económica puede hacerse a una entidad o empresa (beneficiaria directa) que será la que los gestionará y hará llegar a las personas beneficiarias últimas. Un tercer escenario es aquel en el que la empresa o entidad que recibe la transferencia (beneficiaria directa), a su vez contrata a una tercera empresa (beneficiaria intermedia) para que gestione los fondos y los haga llegar a las personas beneficiarias finales.

La propuesta metodológica planteaba realizar este análisis para los capítulos I y IV del presupuesto del programa objeto de estudio, es decir, los destinados al gasto de personal y a las transferencias. La propuesta inicial de trabajo incluía una planificación que contemplaba el corto, medio y largo plazo, estableciendo que el estudio de los capítulos II (Gastos corrientes en bienes y servicios) y los capítulos VI y VII (inversiones reales y transferencias de capital) se abordarían en el medio y largo plazo respectivamente. Plazos que, como se ha señalado previamente, no llegaron a implementarse al no tener continuidad esta tercera etapa de la iniciativa. La identificación de las personas beneficiarias del gasto público en el capítulo de personal se realizó a partir del cómputo de mujeres y hombres según se tratase de altos cargos, personas funcionarias o fuesen eventuales. Sin embargo esta misma identificación se complejizaba para los gastos del capítulo de transferencias pues se identificaron hasta tres tipos de beneficiarios: organismos autónomos vinculados al Gobierno Vasco; entidades públicas de derecho privado (principalmente fundaciones); y finalmente las empresas, familias y otros sectores y entidades. Como se señala en el Informe elaborado para el Departamento de Cultura, el cálculo de personas beneficiarias para cada uno de los tres es diferente

“Las dos primeras –organismos autónomos y entidades públicas- se analizan a través de su presupuesto detallado como programas presupuestarios vinculados al departamento, sin embargo, en el caso de las fundaciones se tiene en cuenta la composición desagregada por sexo del patronato y la composición por sexo de las personas empleadas... Finalmente, el colectivo más heterogéneo al que se destinan los recursos públicos a través de transferencias corrientes es el de empresas, familias y otros sectores y entidades. En todos los casos, en esta primera fase se ha realizado un esfuerzo por identificar las personas beneficiarias directas que, salvo en los recursos destinados en el apartado de familias, normalmente a personas, se ha destinado a identificar la composición desagregada por sexo del órganos de dirección y el número de personas participantes en las mismas” (Novo, 2012:13).

A partir de esta propuesta, la asistencia técnica contratada por Emakunde elaboró un informe sectorial de cada uno de los departamentos que participaron. La estructura de dichos informes estaba conformada por la introducción, el análisis de los programas presupuestarios, el análisis de los organismos autónomos y entidades, un resumen y las propuestas de mejora. El principal problema que se encontró para realizarlo fue la falta de datos desagregados por sexo que se requerían según la propuesta metodológica. Por ello, el principal aprendizaje de esta etapa fue la necesidad de mejorar la recopilación de datos desagregados por sexo de las entidades beneficiarias de las subvenciones públicas. Pero además es importante destacar que, como se ha señalado en relación al análisis realizado en la primera etapa de la iniciativa, el cómputo de la cantidad de recursos de los programas que benefician a mujeres y hombres de manera desagregada, resulta insuficiente para un análisis de género. Es importante recordar que este tipo de iniciativas pretenden trascender el logro de una redistribución paritaria de los recursos públicos, por ello es importante trabajar tanto sobre la redistribución de los recursos como sobre los contenidos de los programas presupuestarios y no reducir el análisis a dicho cómputo.

Cuarta etapa de los PPG

Finalmente, en la cuarta etapa de la iniciativa también se introdujeron modificaciones en los instrumentos, en esta ocasión encarnados en la elaboración, a partir del año 2008 para el presupuesto del ejercicio 2009, de un Informe anual de evaluación del impacto de género del presupuesto. La introducción de esta medida respondía al mandato establecido en la Ley de igualdad autonómica de realizar este tipo de informes (Art. 19), y “coincidía” con la reciente aprobación de las Directrices para la elaboración de la evaluación de impacto (2007). En la actualidad llevamos ya nueve años de elaboración de Informes de Evaluación del Impacto de Género del presupuesto autonómico. En este lapso de tiempo, tanto la metodología como el correspondiente producto se han ido transformando en base a los aprendizajes y posibilidades que las diferentes coyunturas han ido ofreciendo. En base a esta progresiva transformación y como puede observarse en el cuadro 5.4, se pueden diferenciar hasta cuatro subetapas que se corresponderían con los siguientes años: la primera se produce el año 2008; la segunda tiene lugar los años 2009 y 2010 (para los presupuestos correspondientes a los ejercicios 2010 y 2011); la tercera transcurre en el periodo comprendido entre 2011 y 2014; y finalmente, la última etapa se inicia el año 2015 y sigue vigente actualmente.

Cuadro 5.4. Cuarta etapa iniciativa PPG: Informes de evaluación de impacto de género. Subetapas según la metodología de análisis sectorial



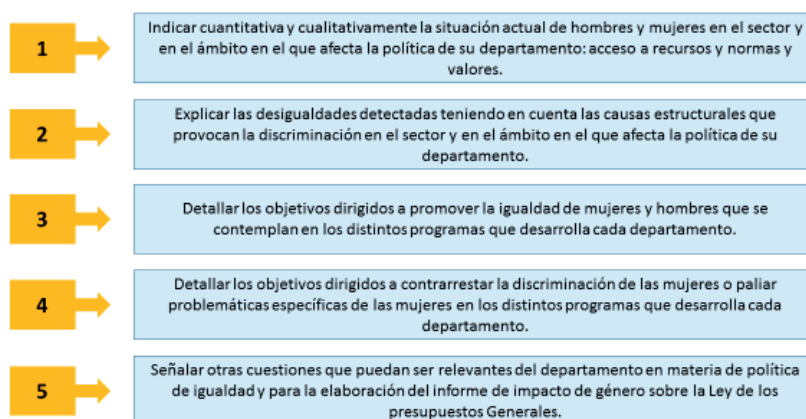
A grandes rasgos, el Informe de Impacto en Función del Género del presupuesto autonómico 2009 (elaborado el 2008), fue un primer intento en el que el trabajo se tradujo en la redacción de cinco folios cuyo contenido seguía el esquema establecido en las Directrices aprobadas el año anterior para la elaboración de este tipo de evaluaciones¹³³. Además se adjuntaban los anexos que recogían el trabajo de análisis realizado desde cada Departamento y que se caracterizaba por la heterogeneidad de sus contenidos. Es importante señalar que el cumplimiento de este mandato se realizó sin que se hubiesen implementado en los diferentes departamentos las Unidades Administrativas de Igualdad. Como indican Jubeto y Larrañaga (2013) en relación a este informe, a pesar de no ser éste el único criterio a contemplar a la hora de analizar un informe, es importante tener en cuenta que *“informes de 5 o 9 páginas... resultan excesivamente breves para evaluar un documento de la envergadura de un presupuesto que ronda los 10.000 millones de euros y que tiene de media 10 departamentos con diversidad de ámbitos de actuación”* (p.10). No obstante este fue un primer intento por aplicar las Directrices aprobadas en 2007 sobre la elaboración de informes de impacto, y efectivamente, así lo señaló Emakunde en su Informe de validación.

Por su parte, los Informes elaborados los años 2009 y 2010 fueron más extensos y supusieron un primer ejercicio de coordinación entre las recién nombradas Unidades de Igualdad. Partiendo de los cuestionarios establecidos en las Directrices para la elaboración de informes

¹³³ De este modo se elaboró un informe siguiendo los cuatro cuestionarios preestablecidos por las directrices vigentes: descripción del proyecto y análisis de la situación de mujeres y hombres; valoración previa del impacto en función del género; valoración general del impacto; medidas para reducir o eliminar las desigualdades y promover la igualdad de mujeres y hombres.

de impacto de género y con el fin de homogeneizar los análisis sectoriales realizados por los diferentes Departamentos, se estableció una primera plantilla que recogía los ítems a analizar en cada Departamento (ver cuadro 5.5). Fueron las Unidades de Igualdad quienes completaron esta información sectorial que posteriormente, se remitió a la correspondiente del Departamento de Economía y Hacienda, quien redactó el Informe final con datos globales y anexando los informes sectoriales.

Cuadro 5.5. Datos solicitados a los Departamentos para la elaboración de los Informes de impacto de género de los presupuestos de 2010 y 2011.



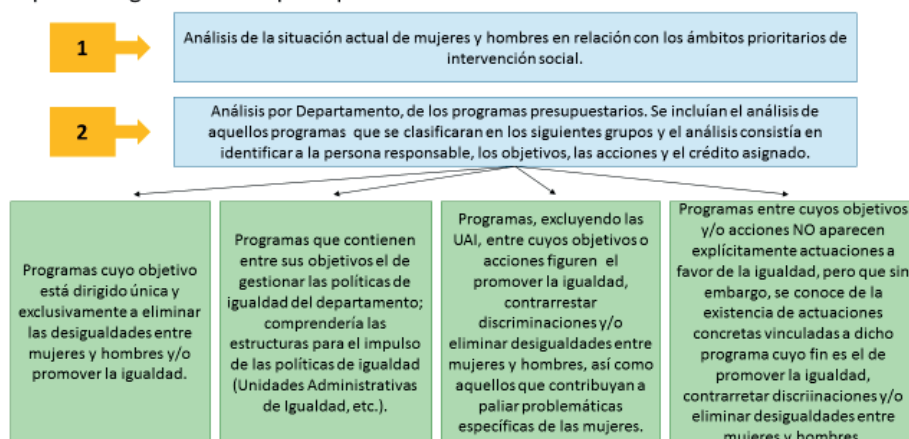
Fuente: Elaboración propia a partir Informes impacto en función del género de los presupuestos 2010 y 2011

El año 2011 y hasta el 2014 (para los informes del presupuesto correspondientes a los ejercicios comprendidos entre el 2012 y el 2015, ambos incluidos), se modificó de nuevo la forma y contenido del Informe. Como puede verse en el cuadro 5.8, para la elaboración del informe del presupuesto de 2012 se modificó la plantilla guía para la recogida de información de los programas presupuestarios, reduciéndose los ámbitos sobre los que se solicitaba información a dos: diagnóstico de la situación de mujeres y hombres en el ámbito de actuación del programa y análisis por Departamentos de los programas presupuestarios. Paralelamente, en esta etapa se introdujo una clasificación de los programas para determinar cuáles debían ser objeto de análisis y cuales debían quedar fuera del Informe (ver cuadro 5.6). La propuesta que se implementó finalmente fue que únicamente fueran objeto de análisis aquellos programas que de una forma explícita o claramente de forma implícita, estuviesen relacionadas con la igualdad. El análisis de los programas que se clasificaban en los cuatro grupos que se plasman en el cuadro 5.6 y que por lo tanto se incluían en el correspondiente Informe, pasaba por recoger información relativa a la denominación del programa y el

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

organismo responsable del mismo, su objetivo y sus principales acciones, así como el presupuesto que se le asignaba. De este modo, *“la valoración de impacto de género en un inicio se centraba en identificar en el presupuesto, los programas que están dirigidos a la igualdad”* (E18.CAV4). Este nuevo enfoque al análisis de los programas impregnó los informes de impacto de género de un importante reduccionismo, en tanto *“en una administración que todavía no ha transversalizado el objetivo de igualdad a todas las políticas, puede tener como consecuencia un análisis limitado de la actuación pública y de su efecto sobre las vidas de las mujeres y los hombres”* (Jubeto y Larrañaga, 2013:17).

Cuadro 5.6. Datos solicitados a los Departamentos para la elaboración de los Informes de impacto de género de los presupuestos del 2012 al 2015



Fuente: Elaboración propia a partir Informes impacto en función del género de los presupuestos 2012-2015

Las principales diferencias entre los Informes elaborados siguiendo esta plantilla (presupuestos comprendidos entre el del 2012 y 2015) y los anteriores (2011-2010), son los siguientes: en primer lugar, que a partir del correspondiente al ejercicio 2012 se incluyó un apartado específico que recogía el diagnóstico desde la perspectiva de género de la sociedad y la administración vasca, mientras en los informes anteriores este diagnóstico se incluía de manera más breve y específica para cada Departamento. En segundo lugar, se modificaron los anexos, dejándose de incluir la compilación de las plantillas de análisis elaboradas por los diferentes Departamentos e incluyéndose en su lugar únicamente un listado de dichas fichas. En tercer lugar, en los Informes correspondientes a los ejercicios 2010 y 2011 se valoraba el impacto de género para los diferentes departamentos, mientras que a partir del Informe del presupuesto 2012 se elabora dicha valoración para la globalidad del presupuesto. Finalmente, es importante destacar que, a pesar que de manera muy genérica, a partir del informe del año 2012, se incluye un breve análisis de los ingresos y la fiscalidad de la CAV.

El año 2015 se produjo un nuevo cambio en la propuesta metodológica, que representó un importante giro en el desarrollo de la iniciativa: se modificó sustancialmente la ficha de análisis de los programas presupuestarios y, como se ha señalado en el apartado correspondiente a la transformación de las normas, el ahora denominado “Formulario de análisis desde la perspectiva de género de los programas presupuestarios”, se incluyó en las directrices técnicas para elaborar los presupuestos públicos. Este Formulario, denominado “Formulario P16-Gen” y “Formulario P17-Gen” para cada uno de los dos últimos años, pretende medir la pertinencia de género, la relevancia de género y el propio impacto (Objetivos, colectivos destinatarios, actuaciones). El formulario P17-Gen, basado en el formulario P16-Gen, contiene cinco apartados (ver cuadro 5.7) que incluyen desde la identificación del programa y su asignación presupuestaria hasta las propuestas de mejora, que son justamente una de las novedades del P17-Gen en relación al P16-Gen. Las diferencias que existen entre el P16-Gen y el P17-Gen responden a un intento de mejora del formulario sin modificar la línea de trabajo. Estos cambios se introdujeron en una coyuntura marcada por la incorporación de una nueva técnica de igualdad en el Departamento de Hacienda y Economía (junio 2016) y unas elecciones autonómicas que supusieron una progresiva consolidación del gobierno, por lo que es de prever que el instrumento siga transformándose y se sigan incluyendo todos los aprendizajes que vayan produciéndose a lo largo del tiempo. Así se sugiere en las entrevistas realizadas en el marco de esta investigación: *“De cara al presupuesto 2018 estamos pensando cómo mejorar la ficha, esto es un proceso, aquí estamos aprendiendo todos y todas y hay que ir adaptándose”* (E17.CAV3).

Cuadro 5.7. Apartados del Formulario P17-Gen de análisis de desde la perspectiva de género de los programas presupuestarios

1	PROGRAMA Y CUANTÍA	Incluye la identificación del programa (denominación, codificación, departamento) y la cuantía asignada en los presupuestos comprendidos entre 2014 y 2016 y la previsión para 2017; así como el porcentaje del programa respecto al presupuesto del departamento.
2	PERTINENCIA AL GÉNERO	Un programa es pertinente si tiene como grupo destinatario final a personas físicas, jurídicas u órganos colegiados; o si afecta, directa o indirectamente, a mujeres y hombres respecto al acceso y/o control de recursos
3	RELEVANCIA AL GÉNERO	Se mide a partir de los criterios de: poder transformador (competencias para actuar en el acceso/control de recursos de mujeres y hombres), capacidad de impacto (volumen de personas sobre el que actúa) y relevancia funcional (capacidad de incidencia y de cambio para el fomento de la igualdad)
4	OBJETIVOS, POBLACIÓN Y ACTUACIONES	Incluye información relativa a: descripción general del programa; situación y posición de partida de las mujeres y los hombres a los que se dirige el programa; definición y análisis de la memoria, los objetivos específicos y las acciones del programa para avanzar en la igualdad; grado en que el programa da respuesta a las desigualdades detectadas.
5	REFLEXIÓN Y PROPUESTAS DE MEJORA	Reflexión sobre el avance en relación a años anteriores y las amenazas para la promoción de la igualdad. A partir del análisis del punto anterior, se proponen mejoras para los programas

Fuente: Elaboración propia a partir P17-Gen

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

Esta modificación en la herramienta de análisis de los programas para el presupuesto de 2016 y 2017 ha supuesto a su vez nuevos cambios en el Informe de este último año. Entre los principales se encuentra la inclusión de las propuestas de mejora de los programas. Así, comparando los Informes de los presupuestos de los años 2016 y 2017 y los Informes del anterior periodo, destaca que con la nueva metodología se ha producido la pérdida de la cuantificación generalista del gasto destinado a igualdad que anteriormente se venía realizando (ampliar información en el siguiente subapartado). Finalmente es importante señalar que el grado de cumplimentación de los formularios varía entre los diferentes Departamentos, lo que dificulta que se puedan incluir todas las secciones del formulario en el Informe.

Por su parte, en los Informes de validación que realiza Emakunde sobre los Informes de impacto del presupuesto, se incluyen diferentes observaciones desde los primeros ejercicios. Durante las dos primeras etapas de elaboración de los informes, las observaciones se relacionaban principalmente con la necesidad de incrementar la coordinación entre los distintos departamentos, ya que se percibía que entre Hacienda y los diferentes departamentos no existía más comunicación que la solicitud de realizar el análisis de los programas sin que tampoco hubiese feedback una vez recibido este trabajo; también se recomendaba, como señalan Jubeto y Larrañaga (2013) que hubiese o funcionase un grupo de trabajo interdepartamental que canalizase la iniciativa y reforzase la metodología de trabajo para integrar el análisis de género en el conjunto del presupuesto. No obstante, las citadas autoras remarcan lo sorprendente que resultaba el hecho de que en los sucesivos Informes “se observa que año tras año se repiten datos, párrafos e incluso pequeñas erratas, que... denotan una falta de lectura detallada de los mismos de un año a otro” (Jubeto y Larrañaga, 2013:11). En relación al Informe de Evaluación de Impacto de Género del Presupuesto 2017, el informe de Emakunde reconoce la complejidad de la coyuntura en que se elaboró, haciendo referencia a los diversos cambios ocurridos en el ámbito institucional, y señala tanto la necesidad de formar a las personas responsables de los programas para que puedan realizar los correspondientes análisis, así como la importancia de recuperar la cuantificación del gasto destinado a igualdad en el marco de esta iniciativa.

Por último, es importante señalar que todos los cambios introducidos desde el 2008 en las herramientas para analizar el impacto de género de los presupuestos han sido fruto del trabajo de las tres técnicas de igualdad que sucesivamente han ido desarrollando su trabajo en el Departamento de Hacienda. Únicamente la última de ellas ha contado con una asistencia

técnica de carácter muy puntual que, además, ella misma y por su interés personal ha gestionado a pesar que actualmente está pendiente su formalización para el transcurso de la legislatura 2016-2020. El trabajo realizado tanto por la Técnica de igualdad de Hacienda como por el resto de técnicas de igualdad ha sido muy importante en este proceso, habiendo recaído en ellas, prácticamente hasta el Informe del presupuesto del 2017, la responsabilidad de recopilar la información sectorial y remitirla a la técnica de igualdad de Hacienda para la elaboración del informe final. El procedimiento queda resaltado por una de las personas entrevistadas en esta investigación:

“Hasta el año pasado las Unidades de Igualdad recogían la información de una manera o de otra, se la enviaban a la Unidad de Igualdad de Hacienda y con eso la técnica de igualdad de hacienda, hacia el informe. Este año (2016) ha sido la Dirección de Presupuestos quien ha pedido a todos los departamentos, a la Dirección de servicios de todos los departamentos, que cumplimentasen ese formulario y que lo enviasen de vuelta con una fecha determinada. La Dirección de presupuestos luego envía a la técnica de igualdad de Hacienda los formularios. En cada departamento, las unidades de igualdad han tenido un papel diferente. Nuestro papel real es el asesoramiento. Ha habido una labor de asesoramiento, acompañamiento un poco en función de cada caso, pero los responsables de los programas han empezado a involucrarse” (E17.CAV3).

5.2.2.3 Asignación presupuestaria para el fomento de la igualdad en la CAV

Las diferentes metodologías de análisis utilizadas en la primera, tercera y cuarta etapa de la iniciativa de PPG en la CAV han incluido propuestas que, de alguna manera, abordan la cuantificación de las asignaciones presupuestarias destinadas al fomento de la igualdad. Por un lado, a pesar de las diferencias existentes en términos generales entre las propuestas metodológicas de la primera y la tercera etapa, se puede observar en ambas cierta similitud en cuanto al planteamiento sobre la cuantificación del gasto en igualdad. En ambos casos se reconocía la no neutralidad de género de los programas presupuestarios y, en consecuencia, se contemplaba la necesidad de analizar el gasto público de todos los programas, en tanto que desde cualquier programa se podía fomentar la igualdad y por lo tanto debía incluir el gasto correspondiente destinado a fomentarla. En la primera de estas etapas, McKay y Fitzgerald señalaban la importancia de incluir como parte de los modelos macroeconómicos y por lo tanto de las políticas públicas, la relación existente entre el ámbito privado y el público, entre

la reproducción social y la producción económica. Sin embargo, el potencial que se incluye en la propuesta teórica, se desvanece en su traducción a una práctica que asume como herramienta para el análisis, igual que ocurre en la tercera etapa de la iniciativa, la del *Análisis de la Incidencia del Gasto Público desagregado por sexo*¹³⁴. Así, finalmente el análisis se reduce a realizar, a partir de los datos de mujeres participantes o beneficiarias en los diferentes programas, una aproximación del gasto del programa que recae o del que se benefician las mujeres. Por lo tanto, la intención de cuantificar el gasto destinado a la igualdad, se traduce finalmente en el porcentaje del gasto de cada programa que han disfrutado las mujeres o las cantidades presupuestarias de cada programa que han beneficiado a las mujeres y los hombres. Como ejemplo cabe señalar que en la primera de las etapas de la iniciativa y para el caso concreto del programa de Subvenciones dirigidas a las Federaciones Deportivas Vascas, el análisis realizado a partir de los datos disponibles para el año 2001, se concluyó que: el total de las ayudas ascendió a 1.863.137,13 euros, de los cuales únicamente el 25,74% había recaído o beneficiado a mujeres. Otro ejemplo de los análisis realizados durante la tercera etapa puede ser el del programa Deporte (Departamento de Cultura), centrándose en este caso el análisis en los capítulos I y IV del presupuesto de los programas. En relación al capítulo de personal se analiza el número de mujeres y de hombres por categoría profesional cuya nómina queda cubierta por el programa. Así se identifica el monto total presupuestado para cada categoría, pero no se identifican las cantidades que finalmente benefician a las empleadas y los empleados por no tratarse los salarios percibidos de cantidades fijas sino estar sujetas a las variaciones que imprimen los diferentes tipos de complementos salariales existentes. En cuanto al análisis del capítulo IV, de transferencias corrientes del mismo programa de Deporte, se analiza, entre otras, la composición por sexo del patronato de las Fundaciones subvencionadas por el programa, las personas que pasivamente (aficionadas) se benefician de las actividades deportivas financiadas y se calcula el monto presupuestario de las ayudas a la actividad deportivo-federativa que beneficia a mujeres y a hombres. En lo que se refiere a las subvenciones a las federaciones vascas de deporte, el resultado es tajante:

“en el ejercicio presupuestario de 2010 supusieron un montante total de 3.385.720 euros... Si se considera personas beneficiarias de las subvenciones a las federadas, los hombres suponen casi el 80% de personas federadas y han recibido el 78% de la subvención, es decir, 2.626.976,8 euros” (Novo, 2012:27).

¹³⁴ Esta herramienta de análisis, como hemos visto en apartados anteriores, consiste en “*estimar la distribución de los recursos presupuestarios (o cambios en los recursos) entre hombres y mujeres*” (Mckay y Fitzgerald, 2003:29)

En relación a las propuestas de la primera y tercera etapa de la iniciativa de incidir sobre la cuantificación presupuestaria de la igualdad, cabe resaltar su perfil reduccionista en tanto acaba equiparándose el presupuesto dedicado al fomento de la igualdad con el presupuesto del que se benefician las mujeres. Al respecto es importante señalar que las acciones dirigidas a las mujeres o el porcentaje de recursos de que se benefician las mujeres, no tienen por qué fomentar la igualdad de género e igualmente, hay recursos cuyas beneficiarias directas no son las mujeres, pero que por el contrario, sí que fomentan la igualdad. Por lo tanto, las propuestas planteadas para la cuantificación del gasto en igualdad, tanto en la primera como en la tercera de las etapas de la iniciativa, tendrían un carácter simplificador y reduccionista.

Finalmente, en la cuarta etapa de la iniciativa, se volvió a retomar el intento de cuantificar el gasto presupuestario destinado a igualdad, concretamente en los informes de impacto de género elaborados para los presupuestos 2011- 2015. Como se ha señalado en el apartado anterior, en estos informes únicamente se incluían aquellos programas que fomentaban la igualdad de género, dejando de este modo de lado un análisis transversal del conjunto de las políticas y programas. Al respecto, Jubeto y Larrañaga (2013) señalan el retroceso que representó esta propuesta en relación a los avances logrados a nivel internacional. Señalan que ya en la primera iniciativa de PPG (Australia, 1985) se detectó la necesidad de analizar los programas que generalmente se consideran como “neutros al género”, en tanto estos representan una gran parte del presupuesto y su implementación tiene importantes repercusiones de género. En las entrevistas realizadas también se observa que entre las técnicas de igualdad existe el reconocimiento de la limitación expresada por Jubeto y Larrañaga (2013), razón por la cual existe un debate en el Grupo Técnico Interdepartamental al respecto desde hace años.

“Cómo cuantificar lo lleva discutiendo desde hace mucho tiempo el GTI... Han hecho un esfuerzo importante por intentar dar una cifra a las políticas públicas para la igualdad, dirigidas a la igualdad, y un peso presupuestario concreto. Siempre están en el debate las políticas de conciliación...Qué va dirigido a la igualdad y que no y cómo desmenuzarlo es muy complicado y hay que llegar a acuerdos para compartir el criterio y que luego se pueda hacer una lectura coherente” (E17.CAV3).

El cambio que supuso la introducción del nuevo formulario P16-Gen y P17-Gen para la elaboración del Informe de Impacto de género del presupuesto 2016 ha supuesto que en los informes actuales no se incluya referencia alguna a la cuantificación del gasto destinado a

igualdad, eliminándose de este modo la cuantificación estimativa que se realizaba anteriormente. Sin embargo, esta es una de las recomendaciones que se incluyen en el Informe de verificación de Emakunde en relación al Informe de Impacto de Género del Presupuesto 2017:

“Debido al carácter experimental y a la época en la que se ha tenido que cumplimentar, no ha sido posible conocer el peso presupuestario de las acciones que implícita o explícitamente inciden en la consecución de la igualdad de mujeres y hombres. Para la consecución de este dato se recomienda seguir profundizando en la información requerida en el P17-GEN de forma que en los siguientes presupuestos sea una información disponible para analizarla”.

Teniendo en cuenta la previsión de modificar la ficha de análisis de los programas del presupuesto 2018, será interesante prestar atención a cómo se desarrolla (o no) el punto de la cuantificación, pues como hemos visto, la elaboración de la metodología a partir del ensayo error, ha repercutido en su inclusión/exclusión.

5.3. CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS DE LA INICIATIVA DE PPG DEL GOBIERNO VASCO

Uno de los elementos más interesantes que nos deja el análisis de esta iniciativa pionera de PPG en el Estado español tiene que ver con la importancia de la voluntad política real para el impulso y éxito de este tipo de experiencias, así como la evidencia de dónde se ubica de facto el poder en el marco de un gobierno. En los primeros subapartados de este capítulo se ha descrito cómo el organismo con competencias en materia de igualdad, Emakunde, cuenta con una ubicación central y se constituye bajo la fórmula de organismo autónomo, es decir, dispone de las características que según Lombardo (2004) son las propicias para trabajar en el impulso de la transversalización de la perspectiva de género tanto en las políticas como en la propia administración. Sin embargo, en el transcurso de nuestro análisis hemos confirmado que tales factores no son suficientes dadas las considerables dificultades que Emakunde ha encontrado para institucionalizar los diferentes ejercicios piloto de PPG que ha impulsado. Podemos afirmar que tanto la limitación o incapacidad de Emakunde para liderar el desarrollo de esta iniciativa en solitario, así como el desconocimiento y las resistencias del Departamento de Hacienda han sido elementos determinantes en el complejo y discontinuo desarrollo de la iniciativa. La superposición de los intereses o voluntades del Departamento de Hacienda y Economía sobre el mandato de la transversalización de género en las primeras etapas,

desvelan la importancia que realmente se otorga desde los Departamentos del Gobierno Vasco con mayor poder fáctico a la temática de igualdad. La falta de comprensión y de voluntad real del ejecutivo permitió que las voluntades o intereses sectoriales se sobrepusieran a las propuestas de Emakunde y compromisos asumidos por el Gobierno en materia de igualdad.

En este caso, únicamente la instauración de una legislación que obliga a realizar de un informe de impacto en función del género del presupuesto autonómico anual, ha posibilitado que Hacienda se involucrase en la cuarta etapa de la iniciativa. A pesar de haberlos hecho, la imposibilidad de gestionar dentro del propio Departamento de Hacienda y Economía la propuesta de Acuerdo de Gobierno en relación a la iniciativa de PPG demuestra la permanencia de resistencias al interior del referido Departamento. Así mismo, hasta el año 2016, la elaboración del Informe ha sido una tarea asignada a la técnica de igualdad del Departamento, que se han ocupado de elaborar la propuesta metodológica y preparar el documento. De este modo, la elaboración del Informe había seguido siendo “cosa de igualdad” sin permear en el personal ni proceso presupuestario.

Las dificultades y resistencias se producen no sólo en Hacienda, sino en todos los departamentos. Una muestra de ello es que los informes sectoriales que deben de nutrir el Informe de impacto, hasta el Informe del presupuesto 2017, han sido igualmente elaborados por las respectivas técnicas de igualdad sectoriales, lo que nuevamente contribuye a que el proceso no tenga ninguna incidencia sobre el conjunto del proceso presupuestario. Así mismo, la falta de respuesta por parte de los Departamentos frente a las observaciones que Emakunde recoge en su informe de evaluación del Informe de Impacto, que persiguen la mejora de los próximos informes; y/o el hecho que en los sucesivos Informes se repitan fragmentos del texto de Informes anteriores, es un indicador de la poca importancia que se otorga a la iniciativa, y por ende al fomento de la igualdad de género.

En paralelo a la evidencia de la necesidad de contar con una voluntad política y técnica real para el impulso de las iniciativas de PPG, esta experiencia nos sirve para ratificar la importancia de contar con las personas que ocupan cargos con capacidad de decisión como aliadas del proceso. Han transcurrido siete años desde el inicio de la cuarta etapa de PPG (y dieciséis desde el inicio de la primera etapa de la experiencia) hasta que se ha intentado introducir modificaciones en el ámbito de las normas, lo que se ha producido con la llegada a la Dirección de Servicios del Departamento de Hacienda y Economía de una persona que conoce y apuesta por la iniciativa.

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

En un contexto institucional que no ha dejado espacio para la participación de las organizaciones feministas, las propuestas metodológicas se han sucedido e incluso solapado en el tiempo. La falta de asunción e institucionalización de los ejercicios piloto ha dificultado que las transformaciones propuestas en cada una de ellos se enraizaran en el Gobierno Vasco, produciéndose, como señala una miembro del movimiento feminista para las políticas de igualdad, una especie de *déjà vu* con cada nueva etapa de la iniciativa. No obstante, a pesar de las dificultades encontradas en la implementación de la iniciativa, observamos que en los últimos años se han dado importantes avances que pasan por: contar con la voluntad y alianza de la Dirección de Servicios y las sucesivas técnicas de igualdad del Departamento de Hacienda y Economía; haberse previsto la regularización de una asesoría técnica externa en la materia para la totalidad de la legislatura iniciada en 2016; disponer de los progresivos avances en la propuesta metodológica y su institucionalización con la incorporación de los formularios P16-GEN y P17-GEN para el análisis de los programas en las normas para la elaboración del presupuesto. Con todo, parece que se están produciendo importantes pequeños avances que reafirmarían la frase que reza que “se hace camino al andar” y efectivamente, como señala una de las entrevistadas en relación al Informe de impacto de género de los presupuestos parecería que ahora sí, transcurridos casi diez años desde el inicio de esta cuarta etapa, “*Esto ha venido para quedarse*” (E15.CAV1).

En resumen, el análisis realizado de la iniciativa de PPG en el Gobierno Vasco queda recogido de manera sistemática en la siguiente tabla resumen (tabla 5.3) en el que también se determina que esta iniciativa, dadas las características de las transformaciones logradas en los diferentes ámbitos objeto de estudio, queda clasificada en la Progresión en transformación como C.

CAPÍTULO 5. LA EXPERIENCIA DE PPG EN EL GOBIERNO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA VASCA

Tabla 5.3. Resumen del análisis de la iniciativa de PPG del gobierno de la CAV

Actor impulsor	Gobierno	Concepción de igualdad	1ª Moderada 2ª Reformista 3ª Moderada
		Realidad institucional del mecanismo de igualdad	Tipo: Organismo autónomo Ubicación: central, dependen de presidencia
		Herramientas para la igualdad	Legislación: Ley de igualdad (2005) Políticas: III Plan de acción positiva para las mujeres en la CAE (1999); IV Plan para la igualdad de mujeres y hombres en la CAPV. Directrices VIII legislatura; V Plan Planes de Igualdad para la igualdad de mujeres y hombres en la CAE. Directrices IX legislatura (2010); y VI Plan para la igualdad de mujeres y hombres en la CAE (2014)
		Liderazgo de la iniciativa	1ª Organismo con competencias en materia de igualdad (1ª, 2ª y 3ª fase) 2ª Organismo con competencias en materia presupuestaria (4ª fase)
Otros actores	Legislativo		
	S. civil		
Cambios en los ámbitos analíticos	Normas	Directrices presupuestarias	
	Organismos e instrumentos	- Formaciones (1ª fase) - Asesoría técnica externa (1ª, 2ª y 3ª fase) - Grupos de trabajo (1ª y 2ª fase) - Documentos descripción metodológica (1ª y 2ª fase) - Informes sectoriales análisis gasto (1ª y 3ª fase) - Informes evaluación impacto de género (4ª fase)	
	Asignación presupuestaria	- Desagregación por sexo personas beneficiarias gasto público (1ª y 3ª etapa) - Cuantificación gasto programas igualdad (4ª etapa, inicios. ACTUALMENTE NO SE CUANTIFICA)	
	P.político-ideológico		
Progresión en Transformación			C

Fuente: elaboración propia

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

Esta clasificación en la PET se explica en tanto en el desarrollo de la iniciativa de PPG del Gobierno de la Comunidad Autónoma Vasca, actualmente se mantienen transformaciones en dos de los cuatro ámbitos objeto de estudio: las normas y los organismos e instrumentos. Si bien es cierto que en etapas anteriores ha habido intentos por cuantificar el gasto destinado a la igualdad, dichos intentos han tenido un carácter muy reduccionista, por lo que, sumando al hecho que actualmente no se incluyen, hemos considerado no valorar las transformaciones en este ámbito para proceder a la clasificación de la iniciativa en la PET. Existiendo la previsión de incorporar nuevos cambios en la propuesta metodológica, en un futuro próximo será necesario actualizar la PET.

CAPÍTULO 6. LA EXPERIENCIA DE PPG EN LA JUNTA DE ANDALUCÍA

El presente capítulo revisa desde una mirada crítica la iniciativa de PPG de la Junta de Andalucía. Desde sus inicios el año 2003 y hasta el día de hoy que sigue vigente, la iniciativa pretende responder a dos problemáticas detectadas por el gobierno autonómico como son la permanencia de desigualdades de género en la sociedad andaluza y la importancia de mejorar la eficacia del gasto en un contexto de recursos limitados. Así, la iniciativa se sustenta tanto con argumentos de justicia social como de carácter económico, llegando a situar *“la obtención de una sociedad más igualitaria como un requerimiento para una mayor competitividad económica”* (Junta de Andalucía, sin año:5). Teniendo en cuenta que el presupuesto de esta comunidad autónoma se caracteriza por ser el de mayor tamaño en relación al resto de CCAA, estar gestionado por 15 consejerías y por contener 156 programas presupuestarios¹³⁵, desde sus inicios con la Ley 18/2003, la iniciativa ha ido tejiendo una estrategia a largo plazo. El fin de dicha estrategia es la incorporación de la perspectiva de género en todas las políticas públicas autonómicas y en la propia administración.

En este marco general, el capítulo sigue el esquema definido para plasmar el análisis de las iniciativas de PPG. Así se analiza el rol de los diferentes actores en el desarrollo de dicha iniciativa, tanto los vinculados al ámbito institucional como la sociedad civil, concretamente los movimientos feministas. Posteriormente se analizan los cambios introducidos en el proceso de PPG, siendo en este caso especialmente importantes los cambios producidos en el ámbito de las normas y de los organismos e instrumentos. En este caso, la modificación normativa es la primera en introducirse en tanto se considera que la implantación de la experiencia requiere de un marco y sustento legal propicio. En cuanto a los organismos e instrumentos, cabe señalar la introducción de los Informes de evaluación de impacto de género y la propuesta metodológica del Programa G+¹³⁶ que ha ido perfilándose con el paso del tiempo y a partir de la experiencia propia.

En el último subapartado del texto se recogen los principales resultados obtenidos así como las principales limitaciones de la iniciativa. Finalmente, el análisis hasta aquí descrito permite

¹³⁵ El gasto total presupuestado para el ejercicio 2016 es de 22.044.524.378 de euros.

¹³⁶ La Junta de Andalucía utiliza indistintamente en sus documentos y exposiciones la denominación de Programa G+ y Proyecto G+, motivo por el cual en este texto también se alternan.

ubicar la experiencia de PPG de la Junta de Andalucía en el correspondiente espacio de la Progresión en transformación.

6.1. ACTORES DE LA INICIATIVA DE PPG DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

En este apartado el capítulo se analiza el rol de los diferentes actores en el desarrollo de dicha iniciativa. Por una parte se presenta el contexto institucional en el cual se enmarca la experiencia, prestando especial atención al signo político de los gobiernos que la acogen, la realidad del organismo de igualdad correspondiente, así como la relación que se establece entre dicho organismo y el que detenta competencias en materia de presupuestos y que en esta ocasión, es quien lidera la iniciativa de PPG. Revisada la parte institucional y para cerrar el análisis de los actores, se aborda la vinculación de la sociedad civil al proceso de transversalización de la perspectiva de género en los presupuestos.

6.1.1. Junta de Andalucía. Contexto institucional de los PPG

Esta iniciativa de PPG es impulsada desde la propia Junta de Andalucía, concretamente desde el organismo con competencia en materia presupuestaria que durante los primeros años de su desarrollo se designó como Consejería de Economía y Hacienda y posteriormente se ha denominado Consejería de Hacienda y Administración Pública. Una de las principales características de la experiencia es la relativa estabilidad del contexto institucional en el marco del cual se desarrolla.

6.1.1.1. Signo político de los gobiernos andaluces y concepción de igualdad.

Como se ha dicho, la experiencia andaluza de PPG se inicia el año 2003 en el marco de la VI legislatura y hasta 2016 se suceden 6 legislaturas. Recuperando la propuesta de ubicación de los gobiernos en el eje de coordenadas conformado por la ideología derecha/izquierda y su vinculación o no al nacionalismo sin estado¹³⁷, en este caso las diferentes legislaturas han estado lideradas por gobiernos de izquierdas y no alineados con un nacionalismo sin estado, por el Partido Socialista Obrero Español- PSOE (ver tabla 6.1). Cabe resaltar que durante los periodos 2000-2004 y 2012-2015, dicho gobierno se estableció en coalición por no disponer ningún partido político de la mayoría absoluta necesaria para presidir en solitario. Las

¹³⁷ Ver capítulo 2 de este trabajo.

CAPÍTULO 6. LA EXPERIENCIA DE PPG EN LA JUNTA DE ANDALUCÍA

coaliciones primero con el Partido Andalucista y después con Izquierda Unida- Los Verdes- Convocatoria por Andalucía, siempre fueron lideradas por el PSOE. Por lo tanto, desde el comienzo esta iniciativa de PPG ha sido acogida por un gobierno con una concepción de igualdad reformista. En este marco cabe resaltar que esta comunidad autónoma ha tenido un importante rol en el fomento de la igualdad de género y en el proceso de implantación del *GMST*, un papel que se ha visto favorecido por el hecho de haber recibido muchos fondos europeos que requerían este tipo de avances en las políticas.

Tabla 6.1 Legislaturas y gobiernos en la CAA durante el periodo de implementación de los PPG

Legislatura	Periodo	Gobierno (109 escaños total)	Presidencia
VI	2000-2004	PSOE (52 escaños) -Partido Andalucista (5)	Manuel Chaves González (PSOE)
VII	2004-2008	PSOE (61 escaños)	Manuel Chaves González (PSOE)
VIII	2008-2012	PSOE (56 escaños)	Manuel Chaves González (PSOE) dimite el año 2009 y es sustituido por José Antonio Griñán Martínez (PSOE), previa etapa de presidente en funciones de Gaspar Zarrías Arévalo.
IX	2012-2015	PSOE (47 escaños)- IU Los Verdes-Convocatoria por Andalucía (12)	José Antonio Griñán Martínez (PSOE), es sustituido en agosto 2013 por Susana Díaz Pacheco
X	2015-XX	PSOE (47 escaños, gobierno en minoría con el apoyo de Ciudadanos)	Susana Díaz Pacheco (PSOE)

Fuente: elaboración propia

Aunque desde sus comienzos la iniciativa de PPG ha estado promovida por el mismo partido político, los cambios producidos en la dirección de la Consejería de Economía y Hacienda, hoy Consejería de Hacienda y Administración Pública, han influido de manera notable en el desarrollo de la iniciativa. Como señala una de las personas entrevistadas en relación a esta iniciativa, *“es verdad que ha habido consejeros/consejeras que han tenido más interés en el tema y otros menos”* (E2.CAA4). En esta línea, diferentes personas entrevistadas coinciden en señalar que la figura de Carmen Martínez Aguayo ha sido clave en el desarrollo del proceso. En esta línea uno de los testimonios recogidos indica que

“Carmen Martínez Aguayo era realmente el alma de esta iniciativa... hace dos años que ya no está... y yo creo que si ha pasado -porque ya no esté ella- porque aunque se

siguen realizando los informes, se siga avanzando en el análisis, etc., etc. ya no tiene la visibilidad que tenía antes y esto es muy importante. La visibilidad dota de importancia” (P5.CAA2)

Esta realidad nos permite apuntar la idea que en las iniciativas de PPG influyen tanto la concepción de igualdad del partido político que ostenta el gobierno, como la persona que ocupa los puestos clave de toma de decisión. La influencia de dicha persona en el desarrollo de los PPG y de cualquier política de género, confirma que la voluntad política es un requisito imprescindible que debe acompañar a la adecuación del marco legislativo y la institucionalización del proceso. La realidad reconocida por diferentes interlocutoras concedoras de la iniciativa andaluza corrobora la vulnerabilidad de tales iniciativas y la importancia de la voluntad política para su desarrollo.

6.1.1.2. Realidad institucional del Instituto Andaluz de la Mujer: posición en el organigrama y tipo de organismo.

El año 1989 se creó el Instituto Andaluz de la Mujer (IAM) como Organismo autónomo de carácter administrativo dependiente en un principio de la Consejería de la Presidencia¹³⁸. La finalidad de dicho organismo es

“promover las condiciones para que sea real y efectiva la igualdad del hombre y la mujer andaluces, haciendo posible la participación y presencia de la mujer en la vida política, económica, cultural y social, y superando cualquier discriminación laboral, cultural, económica o política de la mujer” (Art. 30).

Como puede observarse en el cuadro 6.1 desde el año que comienza la iniciativa de PPG, el organismo del que depende el IAM ha sufrido diferentes modificaciones. Pese a los más de treinta y siete años de gobierno con una concepción de igualdad reformista, los cambios experimentados no permiten hablar de un afianzamiento del organismo para la igualdad en la estructura orgánica del gobierno. El año 2003 el IAM dependía de la Consejería de Asuntos Sociales¹³⁹, más tarde durante la última etapa de la anterior legislatura de la Consejería de Igualdad, Sanidad y Políticas Sociales, y en la actualidad forma parte de la Consejería de

¹³⁸ Ley 10/1988 de diciembre, de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1989. BOJA núm. 106 de 30 de diciembre de 1988 (pp. 5526- 5534).

¹³⁹ Decreto 287/1990, de 11 de septiembre, de estructura orgánica de la Consejería de Asuntos Sociales. BOJA núm. 77 de 13 de septiembre de 1990 (pp. 7416- 7418).

Igualdad y Políticas Sociales. Si bien es cierto que el paso del tiempo ha favorecido la incorporación al título de la Consejería del concepto de Igualdad (año 2004), no lo es menos que las competencias de la consejería en que se ha visto incluida han llegado a englobar campos muy amplios y diversos como son la sanidad, las políticas sociales y la igualdad. Retomando la propuesta de Bustelo¹⁴⁰ (2004), esta realidad se traduce en una ubicación periférica del IAM que le otorga una baja autoridad para desarrollar sus funciones (entre ellas planificar y coordinar las políticas de igualdad de género¹⁴¹) y para impulsar sus proyectos en el resto de organismos o espacios gubernamentales.

Cuadro 6.1. Ubicación del organismo de igualdad en el organigrama gubernamental



Fuente: elaboración propia.

Además del IAM, es importante señalar que la Junta ha conformado otros espacios y organismos para fortalecer el impulso de la igualdad de género: las Unidades de Igualdad de Género y la Comisión Interdepartamental para la Igualdad de Mujeres y Hombres. En cuanto a las primeras cabe remarcar que surgen en un principio bajo la denominación de Unidad de Igualdad de Género, cuya creación el año 2001 fue fruto de una iniciativa conjunta de la División de Financiación Europea del Ministerio de Finanzas y el IAM. Inicialmente su función y razón de ser fue el refuerzo para la aplicación de los requisitos de incorporación de la perspectiva de género que conllevaban los Fondos Estructurales (O'Hagan, 2013).

¹⁴⁰ Ver capítulo 2 de este trabajo

¹⁴¹ Decreto 1/1989, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento del Instituto Andaluz de la Mujer. BOJA núm. 4 de 17 de enero de 1989 (pp. 107- 109).

Posteriormente, con la ley de igualdad autonómica esta estructura se reforzó y se amplió su rol dentro de la administración, estableciéndose la creación de una Unidad de Igualdad para cada Consejería. En dicha ley se establece como la finalidad de las Unidades *“impulsar, coordinar e implementar la perspectiva de género en la planificación, gestión y evaluación en sus respectivas políticas”* (Art. 60). Posteriormente, el año 2010 se aprobó el decreto que las regula¹⁴². Estas unidades dependen del IAM y están conformadas por una persona cuya jornada no siempre se dedica de manera completa al fomento de la igualdad. Su función es coordinar e implementar la perspectiva de género en la planificación, gestión y evaluación de las políticas que implementan cada una de las consejerías de la Junta¹⁴³.

Por su parte, la creación de la Comisión Interdepartamental da cumplimiento a lo establecido en la ley de igualdad autonómica (Art. 59) y se materializó a través del Decreto 437/2008. Dicha Comisión está liderada por la persona titular de la consejería con competencia en materia de igualdad y la persona titular del IAM, a las que acompañan miembros de todas las consejerías. Tiene como finalidad *“el seguimiento de las acciones y actuaciones adoptadas por la Administración de la Junta de Andalucía en materia de igualdad de género”* (Art. 2 Decreto 437/2008).

6.1.1.3. Herramientas de trabajo del Instituto Andaluz de la Mujer: ley y planes igualdad.

Bajo el paraguas legislativo estatal y el Estatuto de Autonomía, que se compromete con la igualdad de género en varios de sus artículos¹⁴⁴, el marco legal autonómico para la igualdad se fija en la Ley 12/2007 de 26 de noviembre, de promoción de la igualdad de género en Andalucía. Dicha ley incluye los PPG entre las acciones para garantizar la integración de la perspectiva de género en las políticas públicas (Art. 8). Es importante señalar que en septiembre de 2015 se inició la tramitación del Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley de igualdad autonómica con la finalidad de *“consolidar la transversalidad de género en las políticas públicas y seguir avanzando en la corrección de las desigualdades en ámbitos como la brecha salarial* (Junta de Andalucía, 2015:15).

¹⁴² Decreto 275/2010, de 27 de abril, por el que se regulan las Unidades de Igualdad de Género en la Administración de la Junta de Andalucía. BOJA 92 de 13 de mayo de 2010 (pp.8-9).

¹⁴³ Idem.

¹⁴⁴ Entre ellos los artículos 10.2, 15 y 38.

En cuanto al marco político, cabe mencionar que la andaluza ha sido la autonomía pionera en diferentes aspectos relacionados con la igualdad, como es la tenencia de un *Plan de Igualdad entre Hombres y Mujeres en Educación*¹⁴⁵. Sin embargo, no ha contado con un plan de igualdad hasta el año 2010, en el que se aprobó el *I Plan Estratégico para la Igualdad de Mujeres y Hombres en Andalucía 2010-2013*. Desde entonces no se ha aprobado ningún otro plan a pesar que la ley de igualdad autonómica señala la necesidad de aprobación cuatrianual (Art. 7). En el referido Plan se establece una serie de líneas de actuación, la primera de las cuales aborda la *“Integración de la perspectiva de género”*, cuyo objetivo principal es *“Garantizar la integración de la perspectiva de género en el funcionamiento de la Administración Andaluza”*. Para lograrlo se marcan una serie de medidas entre las que cabe destacar *“El seguimiento de la inclusión de la perspectiva de género en el anteproyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía”* (1.5).

A pesar de la existencia de este marco legal y político para el fomento de la igualdad, la situación de recesión económica generó que a partir de mayo 2010 se impulsaron una serie de recortes en el gasto social *“bajo la excusa de la austeridad”* (Junta de Andalucía, 2013b:5). Como se señala en el propio Pacto Andaluz por la Igualdad, dichos recortes supusieron *“un verdadero retroceso en el tiempo”*, produciendo *“entre otros fenómenos, una feminización de la pobreza”* (Junta de Andalucía, 2013b:5). Esta realidad podría llevar a pensar que en una coyuntura de recesión económica, el fomento de la igualdad no ha sido prioritario; sin embargo es importante señalar que a pesar que *“el presupuesto se ha reducido todo él en una cantidad que no es despreciable... las grandes políticas sociales, educación, salud, dependencia, se siguen manteniendo”* (E2.CAA4).

6.1.1.4. Relación entre los organismos con competencia en materia de igualdad y de presupuestos de la Junta de Andalucía

La Consejería de Hacienda y Administración Pública (CHAP), es el organismo que lidera y es responsable de la iniciativa de PPG en Andalucía. Los sucesivos decretos que se han ido aprobando en los reiterados gobiernos autonómicos acerca de la regulación de la estructura orgánica de dicha Consejería, establecen que es la Secretaria General de Hacienda quien tiene entre sus competencias la definición, seguimiento y evaluación de la incorporación de la perspectiva de género en el presupuesto autonómico. Complementa esta tarea la Dirección

¹⁴⁵ Acuerdo de 2 de noviembre de 2005, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el I Plan de Igualdad entre Hombres y Mujeres en Educación. BOJA núm. 227 de 21 de noviembre 2005.

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

General de Presupuestos, responsable tanto del desarrollo e implementación de la perspectiva de género en el presupuesto como de las auditorías de género, formando parte de sus funciones el seguimiento y la evaluación de las políticas presupuestarias.

Por su parte, el IAM se vincula a la iniciativa en algunos espacios puntuales como la Comisión y los grupos de trabajo para la elaboración del Informe de Impacto de Género¹⁴⁶, en los que, además de la DGP y las personas que conforman la Comisión, participan también desde el año 2012 las Unidades de Igualdad de Género de cada consejería. Los referidos grupos de trabajo se constituyeron con la finalidad de optimizar esfuerzos y recursos ya que, hasta la fecha de su constitución era frecuente que en algunas consejerías, especialmente las de mayor tamaño, los propios miembros de la Comisión desconociesen la existencia de la Unidad de Igualdad, así como de los materiales y diagnósticos de calidad elaborados por dichas Unidades y que resultaban de utilidad para la propia elaboración del Informe de Impacto de Género. En relación a estas reuniones técnicas es importante destacar que no existe una fijación del rol de dichas unidades en el proceso, por lo que coexisten diferentes modelos de funcionamiento.

El hecho que el impulso de la Iniciativa caiga del lado de la CHAP ha favorecido que desde el inicio se contase con el conocimiento completo sobre los procesos y herramientas presupuestarias, lo que resulta imprescindible para el desarrollo de una iniciativa de este tipo. Paulatina, pero sobretodo recientemente, se ha ido estableciendo cierta comunicación entre el organismo con competencia en materia presupuestaria y el organismo con competencia en materia de igualdad. Sin embargo, cabría afinar y mejorar dicho contacto con el fin de superar la imagen de que el IAM y la CHAP son dos brazos distintos que trabajan con un objetivo común pero a partir de estrategias y perspectivas distintas. Dicha imagen es compartida por diferentes actores cercanos a la iniciativa y así se recoge en las entrevistas realizadas,

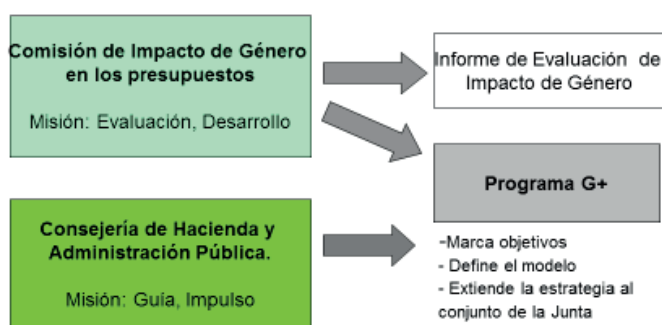
“aquí en Andalucía en relación a las competencias en materia de género, tenemos una Consejería de Hacienda y Administración Pública que tiene el PPG, pero también tenemos un Instituto Andaluz de la Mujer que tiene también competencias en materia de género, no en presupuesto pero sí en género. Entonces el IAM tiene su propia estrategia de igualdad entre hombres y mujeres, estrategia que a nosotros de presupuestos nos sirve como un elemento más para valorar en estas auditorías. Pero digamos que son dos brazos distintos con un objetivo común, el objetivo de evitar las

¹⁴⁶ Ampliar información en los siguientes subapartados

desigualdades de género y romper las brechas, pero se hace desde dos perspectivas distintas, aquí –CHAP- se hace utilizando el presupuesto público y allí –IAM- se hace utilizando un plan de igualdad de hombres y mujeres” (E1.CAA3).

De todo ello se puede deducir que la coordinación real entre ambos organismos en el marco de esta iniciativa es más bien limitada. De este modo y a pesar que se están haciendo esfuerzos para lograr una mayor integración entre ambos organismos, como puede observarse en el cuadro 6.2, el rol del IAM en la iniciativa de PPG sigue siendo secundario y auxiliar en tanto que miembro de la Comisión. El órgano que lidera y asume las decisiones técnicas y metodológicas, es la CHAP.

Cuadro 6.2. Estructura del Modelo



Fuente: Consejería de Hacienda y Administración Pública. Curso Iniciación al presupuesto Público con perspectiva de Género en Andalucía.

6.1.2. Sociedad civil: vinculación de las organizaciones de mujeres feministas andaluzas

La persistencia de desigualdades de género en la Comunidad Autónoma Andaluza ha llevado a la correspondiente administración a reconocer la necesidad de fomentar vínculos con la sociedad civil para buscar estrategias conjuntas que permitan hacerles frente. Así se establece la importancia de fijar *“una alianza entre el Gobierno de la Junta de Andalucía y la sociedad civil para combatir desde todos los frentes las desigualdades históricas y el impacto especialmente adverso que sobre las mujeres tiene la actual crisis económica y financiera”* (Junta de Andalucía, 2013b:6). En este marco se establece el Pacto Andaluz por la Igualdad, que reconoce la importancia y necesidad de contar y articular un compromiso político real para la implementación de políticas de igualdad y *“una participación activa de la ciudadanía*

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

que facilite el cambio social que requiere el desarrollo de estas políticas” (Junta de Andalucía, 2013b:7), en el marco de la cual, juega un rol especial el movimiento feminista. Dicho Pacto incluye los compromisos asumidos en materia de igualdad y para los próximos años, por las partes firmantes (léase la Junta de Andalucía y el Consejo Andaluz de Participación de las Mujeres, representante legal de las organizaciones de mujeres andaluzas) y se señala que “en Andalucía desde hace años se elaboran los Presupuestos Autonómicos con perspectiva de género” (Junta de Andalucía, 2013b:9).

Sin embargo, a pesar del reconocimiento institucional de la necesidad de que las organizaciones de mujeres y feministas participen en el ámbito de las políticas públicas, en la iniciativa de PPG no existe vinculación alguna entre ambas partes.

“Desde el punto de vista participativo –la iniciativa- es un cero, pero un cero... el gobierno tiene la responsabilidad de llevar ese presupuesto a las organizaciones de mujeres y al Consejo de Mujeres de Andalucía..., no digo que le consulte, que debería darle por lo menos un mes para que pudiera opinar, pero ni siquiera le informa del informe del impacto de género siendo un acto tan importante como es el reparto de los ingresos y los gastos” (E0.EE2).

En esta línea, los propios actores institucionales involucrados en la iniciativa señalan que *“Nos queda mucho por hacer para trabajar con la sociedad civil. Es un modelo muy de dentro y necesitamos abrirlo” (P1.CAA1)*. La administración parece asumir por tanto la debilidad de la iniciativa en cuanto a la incorporación de las voces de mujeres y especialmente de mujeres feministas.

Ahora bien, cabe preguntarse qué sucede desde los movimientos feministas, ¿existen en el caso andaluz voces feministas organizadas que abordan esta temática y que reivindican ser escuchadas por la administración autonómica? En el caso del Estado español se ha visibilizado la existencia de una Plataforma que realiza tareas de incidencia política y reivindica una mejora en las herramientas y estrategias para la incorporación de la perspectiva de género en los presupuestos estatales. En cambio, en el caso andaluz no se ha detectado este trabajo de lobby político desde las organizaciones de mujeres.

“las organizaciones feministas, y yo estoy en una organización en Andalucía o sea que esto tiene un componente de autocrítica, pues que no hayan dado el paso y digan, vale,

el gobierno no nos informa pero yo, como es un documento público que está colgado en una página web igual que el del estado, que están accesibles, pues yo entonces, cojo, lo leo, me junto con unas cuantas para escribir mi opinión sobre él” (E0.EE2).

En esa línea, una de las personas entrevistadas y que forma parte de los movimientos feministas de Andalucía, señala que las organizaciones feministas no tienen formada una opinión al respecto de la iniciativa de PPG, llegando a señalar que en el contexto de la militancia feminista “yo nunca he oído hablar” (E3.CAA5) de la iniciativa. En la misma línea, el análisis de Ortvals (2009) señala que la mayoría de las 1.500 organizaciones locales de mujeres que había en 2008 en Andalucía y que recibían o habían recibido subvenciones de financiación desde el IAM, fijaban como sus principales áreas de interés las áreas recreativas y cultural.

Esta amplia desvinculación genera que la administración carezca de un interlocutor válido para marcar pautas, compartir conocimientos o solicitar la inclusión de sus demandas en relación a la política presupuestaria. Así mismo, la ausencia de un movimiento social que ejerza algún tipo de incidencia política en este ámbito favorece que la administración pueda gestionar los tiempos y procesos sin necesidad de rendir cuentas. En lo que a la iniciativa de PPG se refiere, parece existir por tanto una notable distancia entre la sociedad civil y los actores gubernamentales. Esto, sumado a la inexistencia de una presión parlamentaria sobre el ejecutivo en la referida materia, hace que el triángulo de actores que algunas autoras como Elson (2004) y Budlender (2005) consideran esencial, no se haya hecho efectivo en el caso de Andalucía.

6.2. TRANSFORMACIONES EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

Conocido el contexto institucional y la ausencia de vinculación de las organizaciones de mujeres y feministas con la iniciativa, en este segundo apartado se abordan las transformaciones que se han producido en el marco de la iniciativa, tanto en el ámbito de las normas, como en el de los instrumentos y organismos y la asignación presupuestaria. El grueso del apartado se concentra en los dos primeros ámbitos en tanto constituyen los ejes centrales de la iniciativa. Por una parte juega un rol muy importante la reforma legislativa, pues en este caso se considera que representa el sustento de la experiencia. Por otra parte y reconociendo la necesidad de completar las modificaciones legislativas con otras actuaciones, se han introducido diferentes cambios en el ámbito de los organismos e instrumentos.

En esta iniciativa no se incorpora la necesidad de introducir cambios en el paradigma para fomentar la igualdad a través de los PPG. Sin embargo y a pesar de la ausencia de transformaciones en este cuarto ámbito objeto de análisis, se considera oportuno incluir el correspondiente subapartado para reflejar precisamente las reiteradas referencias que en este caso vinculan el fomento de la igualdad con el crecimiento económico. Es decir, no se establece la necesidad de modificar el paradigma político ideológico, sino que además se remarca la necesidad de reforzar el actual, estableciendo un fuerte y reiterado vínculo entre el fomento de la igualdad y el crecimiento económico.

6.2.1. Normas de Andalucía

Las transformaciones ocurridas en el nivel jurídico han sido muy importantes en el desarrollo de la iniciativa andaluza; de hecho, es característico de ésta el uso deliberado y estratégico de la legislación para promover la institucionalización del proceso (O'Hagan, 2014). La andadura comienza con reformas e incorporaciones en el ámbito jurídico, la primera de las cuales es la aprobación de la Ley 18/2003 de Medidas Fiscales y Administrativas para 2004¹⁴⁷. Dicha ley, en su artículo 139 obliga a la elaboración de un Informe de evaluación de impacto de género del proyecto de presupuestos autonómico y a la conformación de una Comisión que detenta un importante rol en la iniciativa (Pauner, 2009). Posteriormente en 2004, se especifica y regula el contenido de dicho Informe, que debe incluir como mínimo dos cuestiones: una descripción de las desigualdades entre mujeres y hombres en ámbitos concretos; y el análisis del impacto potencial que la aprobación de dichas medidas tendrá tanto en las mujeres como en los hombres¹⁴⁸.

A partir del año 2005¹⁴⁹, las órdenes que contienen las normas para la elaboración de los presupuestos incorporan en el prefacio la necesidad de fomentar la igualdad de género. Además, a partir de dicho año se incluye como una de las prioridades para la asignación de recursos presupuestarios la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres. Esto supone un cambio en relación a las órdenes anteriores en las que únicamente, se contemplaba como

¹⁴⁷ BOJA 251 de 31 de diciembre de 2003.

¹⁴⁸ 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. BOJA núm. 50 de 12 de marzo de 2004 (pp. 6341- 6342).

¹⁴⁹ Orden de 25 de mayo de 2005, de la Consejería de Economía y Hacienda, por la que se dictan las normas para la elaboración del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2006. BOJA núm. 105 de 1 de junio de 2005 (pp. 33- 54).

prioritaria la incorporación de las mujeres al mercado laboral. Esta modificación podría ser reflejo de la traslación desde la acción positiva hacia el *GMST*. Las normas para la elaboración del presupuesto a partir del año 2007 refuerzan la apuesta por el *GMST* incluyendo la promoción de la igualdad entre los criterios a seguir en la elaboración del presupuesto. Finalmente, cabe destacar que a partir de las normas para el presupuesto de 2010, se incluye una referencia explícita y las correspondientes orientaciones para la elaboración del Informe de Evaluación del Impacto de Género.

La reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía¹⁵⁰ de 2007 también introduce elementos importantes para el desarrollo de la iniciativa. Además de posicionar la igualdad efectiva de mujeres y hombres como objetivo básico (Art. 10), incluye la necesidad de incorporar informes de impacto de género de los proyectos de ley (Art. 114); y señala así mismo que el gasto público debe asignarse equitativamente de acuerdo a las necesidades existentes y respetando siempre los principios de estabilidad económica y eficiencia (Art 189).

En abril del mismo año se aprueba la Ley 4/2007 por la que se modifica la anterior ley de Estadísticas de la Comunidad Autónoma de Andalucía¹⁵¹, y se aprueba el Plan Estadístico de Andalucía 2007-2010, que incluye el género como eje transversal e incorpora la variable sexo en todas las estadísticas. Posteriormente, pero aún en el año 2007, se aprueba la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la Igualdad de género en Andalucía¹⁵², que recalca el *GMST* como estrategia para incorporar la perspectiva de género en el quehacer público. Además reitera lo establecido en la Ley 18/2003, ratificando las funciones de la Comisión y fijando el presupuesto autonómico como “*elemento activo en la consecución de forma efectiva del objetivo de la igualdad entre mujeres y hombres*” (Art. 8 Enfoque de género en los presupuestos).

En la Ley 3/2008, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2009, se incluye en la Disposición Final Segunda (apartado cuarto), la modificación de la regla 5 del Art 34 de la Ley 5/1983, de 19 de julio, General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Según dicha modificación, el Informe adquiere rango de documentación presupuestaria que debe anexarse al anteproyecto de Ley de Presupuestos a remitir al Consejo de Gobierno para su aprobación.

¹⁵⁰ Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

¹⁵¹ Ley 4/1989, de 12 de diciembre, de Estadísticas de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

¹⁵² Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género.

El Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Hacienda Pública de la Junta *de Andalucía* y *modifica* la regla quinta del artículo 34 de la Ley 5/1983, General de Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía; incorpora la obligatoriedad de incluir el *“Informe de Impacto de Género de los Presupuestos entre la documentación anexa al anteproyecto de Ley del Presupuesto que se cursa al Consejo de Gobierno”* (Aguilera, del Olmo y Escobar, 2011:68).

Por su parte, 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 Andalucía¹⁵³, detalla la composición y funciones de la Comisión¹⁵⁴.

Para finalizar con esta breve pero apretada reseña de paquetes legislativos, cabe señalar que el Decreto 156/2012, de 12 de junio, por el que se regula la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública¹⁵⁵, establece que la Dirección General de Presupuestos tiene entre sus competencias *“El desarrollo y la implementación de la dimensión de género en la totalidad de las políticas presupuestarias”* (Art. 10.k).

A pesar de la importancia que en esta iniciativa se otorga a la adecuación de los marcos normativos para el desarrollo de la iniciativa, desde la propia Junta de Andalucía se reconoce que pese a ser necesario, *“no llega a ser suficiente generar un ordenamiento jurídico que garantice la igualdad formal para alcanzar la igualdad real”* (Junta de Andalucía, s/a (a):7). Por ello, entendiendo que la consecución de la igualdad requiere de la introducción de políticas con instrumentos y organismos que incorporen la transversalidad de género en el marco de la iniciativa se incluyen las transformaciones en el ámbito de los organismos e instrumentos que en el siguiente subapartado se detallan.

6.2.2. Organismos e instrumentos en la Junta de Andalucía

En cuanto a las transformaciones incorporadas en el ámbito de los organismos e instrumentos, cabe señalar que en esta iniciativa se ha creado e incorporado un nuevo organismo vinculado al proceso presupuestario; es el caso de la Comisión de Evaluación de Impacto de Género del

¹⁵³ BOJA 38 de 24/02/2010.

¹⁵⁴ Se amplía información sobre el contenido del Decreto en las siguientes páginas, en el abordaje de la Comisión.

¹⁵⁵ BOJA 115 de 13/06/2012

Presupuesto (en adelante la Comisión), además de contarse con un importante apoyo técnico de la Fundación de Investigación y Estudios de la Hacienda Pública (IEHPA). Igualmente y como complemento de la iniciativa, se han incorporado dos instrumentos en el proceso presupuestario: el Informe de evaluación de impacto de género del presupuesto (a partir de ahora el Informe); y posteriormente, a partir del año 2007, el *Proyecto G+*. La complejidad y amplitud de la estructura orgánica y funcional del presupuesto andaluz hacía pertinente establecer una estrategia de intervención, por lo que con dicho Programa se optó por la identificación de los programas con mayor capacidad para incidir sobre los obstáculos que impiden la igualdad. Ambos, Programa G+ e Informe de impacto de género, encarnan la metodología utilizada en esta iniciativa de PPG autonómica.

6.2.2.1. Organismos: la Comisión y la Fundación IEHPA¹⁵⁶.

Siguiendo las modificaciones introducidas en el ámbito normativo, de acuerdo a lo establecido en la ya mencionada Ley 18/2003, se creó la Comisión de Evaluación de Impacto de Género del Presupuesto. Sin embargo, cabe destacar que las funciones de dicha Comisión no se especificaron hasta que se aprobó el decreto 20/2010¹⁵⁷. Adscrita a la Consejería que tiene la competencia en materia de hacienda, dicha Comisión *“es el órgano colegiado asesor específico, de participación administrativa, que tiene como finalidad impulsar que el Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía sea un elemento activo en la consecución de forma efectiva del objetivo de la igualdad”* (Decreto 20/2010). La composición de la Comisión consta de una presidencia (Viceconsejería en materia de hacienda), una vicepresidencia (elegida por la Presidencia entre el personal funcionario adscrito a la Consejería competente en materia de hacienda), dos vocales por cada Consejería (una mujer y un hombre con rango igual o superior al de Jefatura de Servicio) y una persona más por cada uno de los organismos autónomos del Instituto Andaluz de la Mujer (IAM) y del Instituto Estadístico de Andalucía (IEA). La conformación de una Comisión con tales características la consolidaba por un lado como el conector entre los procesos políticos y técnicos, al tiempo que por otro sentaba las bases para el fomento de un enfoque de trabajo en el que iban a ser coparticipes todas las consejerías. Es decir sentaba las bases para el fomento del *GMST* (O’Hagan, 2014).

¹⁵⁶ En esta iniciativa de PPG también se ha trabajado la formación del funcionariado, sin embargo el fortalecimiento de capacidades se ha enmarcado en el Programa G+, motivo por el cual la información correspondiente se incluye en el subapartado correspondiente a dicho programa.

¹⁵⁷ 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, Sevilla, 24 de febrero 2010.

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

La Comisión, según indica la norma, se reúne un mínimo de cuatro veces al año para trabajar sobre la programación general presupuestaria; según el Art. 2 del Decreto 20/2010, sus funciones son las siguientes:

1. *Emitir el informe de evaluación de impacto de género sobre el anteproyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de cada ejercicio.*
2. *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.*
3. *Promover la realización de auditorías de género en las Consejerías y entidades instrumentales de la Administración de la Junta de Andalucía.*
4. *Impulsar la aplicación de la perspectiva del enfoque de género en el plan de auditorías de cada ejercicio*
5. *Informar con carácter facultativo sobre cualquier asunto o materia de su competencia en los ámbitos económico y presupuestario.*
6. *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.*

Por otro lado, a pesar que no suele ser una entidad muy visible de la estrategia, es importante hacer referencia a la Fundación de Investigación y Estudios de la Hacienda Pública y la Administración (IEHPA) por su vinculación y rol en el desarrollo de la iniciativa autonómica de PPG. Como se señala desde el organismo con competencia en materia presupuestaria,

“la Dirección General de Presupuestos se apoya en un instrumento fundamental que es la Fundación IEHPA... la DGP tiene una encomienda de gestión a la Fundación IEHPA para que nos apoye y nos dé soporte en esta materia -haciendo referencia a los presupuestos y género” (E1.CAA3).

La Fundación IEHPA se constituyó el año 2008 con el objetivo de promover *“la colaboración entre la Consejería de Hacienda y Administración Pública de la Junta de Andalucía y las Universidades integrantes de su Patronato: Universidad de Sevilla, Universidad de Málaga, Universidad de Córdoba Universidad de Huelva¹⁵⁸”*. En el caso de la iniciativa de PPG, la vinculación se establece entre la Secretaría General de Hacienda y la Dirección General de Presupuestos por parte de la Administración, con un equipo del IEHPA conformado por entre 4

¹⁵⁸ <http://www.iehpa.es/web/> Consultado el 22 de enero de 2016.

y 5 personas expertas en género y que se creó justamente como una necesidad en el marco del inicio de la experiencia de PPG de la Junta. El rol de la Fundación es el de transmitir “...propuestas de trabajo y asesorar a la Consejería de Hacienda en materia de presupuestos y género”, es decir, “las propuestas técnicas salen de la Fundación y la decisión política, estratégica y operativa es de la Consejería de Hacienda” (E2.CAA4). Además de este rol asesor, la entidad presta un apoyo técnico en la realización de determinadas actividades del proceso, como es la revisión de la información que las diferentes consejerías remiten y la posterior consolidación del Informe de impacto de género del presupuesto.

6.2.2.2. Instrumentos I: el Informe de evolución del impacto de género

En lo que se refiere a las herramientas de trabajo introducidas en el marco de la experiencia de PPG, cabe destacar en primer lugar el Informe, que se incorpora como parte de la documentación anexa al Proyecto de Ley del Presupuesto¹⁵⁹ que se remite al Parlamento autonómico para su debate y en su caso, posterior aprobación. Si bien es cierto que como hemos visto la responsabilidad de la emisión del Informe recae sobre la Comisión, su elaboración es producto de un proceso participativo. Una vez aprobada la orden de elaboración de los presupuestos, la Comisión se reúne con la finalidad de compartir indicaciones y que posteriormente cada cual pueda regresar a su consejería a transmitir la información a los responsables de los diferentes programas, que serán quienes realizarán la parte del Informe que compete a su ámbito. Así, desde cada consejería se trabajan los contenidos referidos a su respectiva área de competencia y es la DGP quien finalmente revisa y compila todas las partes. En este proceso también toma parte el IEHPA, quien tiene “una labor de revisión y también hacemos alguna propuesta de algunos capítulos para que la Consejería lo trabaje posteriormente” (E2.CAA4).

A lo largo de sus más de diez años de realización, el Informe ha estado integrado por una media de 417 páginas, siendo el más largo el del año 2013, con 532 páginas y el más breve el de 2006, con 189 páginas. Dado el tamaño del documento y con la finalidad de hacerlo más manejable y accesible, a partir del Informe para el presupuesto de 2009, éste incluye también un resumen ejecutivo. Es importante señalar que el Informe no incorpora el análisis de todos los programas presupuestarios, sino de aquellos que se consideran relevantes o muy relevantes para el fomento de la igualdad de género. Inicialmente la selección de programas la

¹⁵⁹ Tal y como establecido en la Ley 18/2003 y desde el año 2004 (para el presupuesto 2005).

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

realizó la Comisión, pero a partir del año 2007 es la Clasificación G+ del Programa G+ (ver páginas siguientes) la que determina cuales son los programas que se incorporan al Informe.

La estructura del Informe sigue el modelo de las 3-R¹⁶⁰ (Realidad, Representación y Recursos-Resultados) y se enriquece con la perspectiva de las 3T (tiempo pasado, presente y futuro). Tras el o los capítulos introductorios, el capítulo destinado a la primera R incluye un análisis de la evolución de la igualdad de género en la sociedad andaluza a partir de una batería de indicadores actualizados. Por su parte, el capítulo dedicado a la segunda R (Representación) incluye un análisis de la situación y evolución intra-organizacional *“de la composición por sexo de los puestos de toma de decisiones y de gestión de las políticas de la administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía, compuesta por más de 250.000 personas”* (Aguilera, del Olmo y Escobar, 2011:70). En los sucesivos informes realizados, los datos recogidos en este apartado, evidencian la segregación ocupacional, tanto vertical como horizontal, que experimentan las mujeres en la administración andaluza (O’Hagan, 2014). El apartado incluye también información desagregada por sexo sobre las ausencias en el empleo motivadas por los cuidados que permite visibilizar la realidad de la feminización de los cuidados y posibilita modificar las prácticas y la cultura organizacional. Fruto de este enfoque, el año 2007 se abrió en la sede de la Junta de Andalucía un centro de educación infantil accesible para todo el personal.

Finalmente, el apartado dedicado a la tercera R (Recursos-Resultados) integra información ordenada por secciones de diferentes programas que incluye el presupuesto. Este es el apartado que más modificaciones ha ido incorporando en el transcurso del tiempo, manteniéndose como una constante la heterogeneidad de los contenidos incluidos para los diferentes programas en un mismo informe. Inicialmente y desde la propuesta teórica que se incluye en el texto del Informe, este apartado debía recoger los siguientes puntos:

- *Planes y líneas de actuación vinculados directamente*
- *Estadísticas oficiales utilizadas para el análisis o propuestas para incrementar el conocimiento en su defecto. Propuestas de investigación estadística en el área de responsabilidad de los programas de gasto analizados*
- *Indicadores para el seguimiento de los avances* (Junta de Andalucía, 2005:75).

¹⁶⁰ El modelo de las 3R fue creado en la *Asociación sueca de autoridades locales* en la década de los '90 para incorporar la transversalidad en las municipalidades.

CAPÍTULO 6. LA EXPERIENCIA DE PPG EN LA JUNTA DE ANDALUCÍA

Fruto de la continua adaptación de la propuesta metodológica, a partir del Informe para el presupuesto de 2009, el apartado de los Recursos se divide en tres subapartados. El primero de ellos incluye un análisis cuantitativo que *“determina qué volumen de crédito se sitúa en cada una de las cuatro categorías de la Escala G+, comparándolo con el del ejercicio anterior para evaluar su evolución”* (Junta de Andalucía, 2015:225). Igualmente incluye el monto de dinero presupuestado para las consejerías cuyos programas se consideran favorecen la igualdad en mayor medida. En este marco, en el informe para el presupuesto 2016, se incluye esta información para las consejerías vinculadas al empleo, educación, sanidad y bienestar social, específicamente dependencia, políticas de igualdad y viviendas. Si bien es cierto que en esta iniciativa se está haciendo un esfuerzo por incluir la parte cuantitativa, el hecho de hacerlo a través de los agregados dificulta que se pueda conocer el esfuerzo presupuestario realizado por la administración en materia de igualdad y en cada uno de los programas.

En segundo lugar, se incluye un análisis cualitativo de cada uno de los programas que se incorporan al Informe. Dicho análisis cualitativo contiene, según la propuesta teórica y para cada uno de los programas, los objetivos para la igualdad a que contribuye, las actuaciones que se van a desarrollar para lograr dichos objetivos y los indicadores que permitirán realizar un seguimiento y evaluación. Es importante destacar que a pesar de haberse contado en el transcurso de los años con diferentes esquemas que señalan los contenidos a incorporar en el análisis cualitativo de cada programa, los que se incluyen en el documento para los diferentes programas presentan mucha diversidad. En muchos de los casos el contenido se limita a señalar las actuaciones que se supone implican una mejora en términos de igualdad cuya ejecución está prevista para el ejercicio en cuestión.

Finalmente, se recopilan los indicadores de los diferentes programas. Es cierto que el año 2005 se requirió que todas las consejerías identificasen lagunas en los datos disponibles y que se desagregasen los indicadores por sexo (O'Hagan, 2014). A pesar de todo el trabajo de mejora que se ha ido realizando con los años, los indicadores *“no son tan potentes como deberían en las Consejerías”* (E2.CAA4), sigue siendo una asignatura pendiente la construcción de indicadores de género que permitan visibilizar y conocer bien donde residen las desigualdades de género en los diferentes ámbitos de la vida política, económica y social. De ello se desprende que una de las debilidades que sigue teniendo la iniciativa son los diagnósticos (E2.CAA4). Además, los indicadores que se incluyen son en la mayoría de los casos indicadores de procedimiento y no de resultado y no se presenta una visión histórica de la evolución de los mismos, lo que imposibilita conocer el impacto real del programa sobre las desigualdades

existentes. Igualmente los indicadores presentan las previsiones de la ejecución, pero no existe un seguimiento sobre los resultados obtenidos finalmente. De este modo, el apartado de la tercera R de los informes se limita a reproducir año tras año listados de medidas que se prevén realizar y de indicadores, con lo que la evaluación de impacto de género quedaría incompleta. El propio informe parecería convertirse en un fin en sí mismo, perdiendo su naturaleza de ser una herramienta para conocer una determinada realidad e introducir aquellos cambios necesarios en los programas para favorecer la reversión de las desigualdades persistentes.

6.2.2.3. Instrumentos II: el Programa G+.

Por su parte, la Consejería de Hacienda creó el año 2007 el Programa G+, que se consolida como el segundo instrumento de la iniciativa de PPG. Su promoción e implementación responden principalmente a dos necesidades detectadas desde la propia Junta. En primer lugar, se reconoce que es imprescindible fomentar actitudes y aptitudes favorables a la iniciativa en el personal de la propia administración. Por otra parte, después de haberse realizado tres Informes de impacto siguiendo esta metodología se constataba *“la debilidad de relevancia, pertinencia y coherencia en los análisis efectuados”* (Junta de Andalucía, s/a (a):13). Con la intención de hacer frente a estas necesidades y de dar un mayor impulso a la transversalización de la perspectiva de género en el presupuesto, el Programa G+ es una metodología de trabajo que pretende lograr una planificación, gestión y evaluación del presupuesto autonómico que incorpore las necesidades tanto de las mujeres como de los hombres¹⁶¹. En definitiva, el Programa pretende fomentar un cambio en la cultura institucional de tal manera *“que no sea ciega al género, sino capaz de ver si... las políticas públicas que se*

¹⁶¹ Los objetivos del programa G+ son:

1. *Adoptar un sistema de gestión de cambio cultural que permita avanzar en la asunción de valores organizacionales que prestigien los análisis de impacto de género como herramienta destinada a garantizar por igual los derechos e intereses de hombres y mujeres.*
 2. *Definir instrumentos de análisis que permitan la identificación de obstáculos a la igualdad de género en el ámbito de la realidad en la que las actuaciones del programa presupuestario ejercen sus efectos, contextualizándolos en los compromisos y objetivos de las políticas de igualdad que afectan a dicha realidad o que sean responsabilidad directa del centro gestor que desarrolle el programa.*
 3. *Desarrollar herramientas sencillas y de fácil aplicación para determinar el impacto de género de los programas presupuestarios y su evolución temporal.*
 4. *Generar una clasificación de los programas presupuestarios que nos permita centrar el interés en aquellos que son motores de convergencia en igualdad.*
 5. *Diseñar una metodología eficiente que facilite u incorpore al entorno de gestión ordinaria de los centros directivos en el marco del proceso de elaboración del Presupuesto de la Comunidad Autónoma.*
- (Junta de Andalucía, s/a (a):14 y 15).

desarrollan, tienen un impacto positivo en la reducción de desigualdades entre mujeres y hombres” (Junta de Andalucía, 2009b:7). Con este fin se apuesta por que el personal disponga de “instrumentos útiles tanto para el análisis de la realidad en la que actúan los programas como para la planificación de las actuaciones” (Aguilera, del Olmo y Escobar, 2011:73).

El Programa G+, como puede verse en el cuadro 6.3, supone un desarrollo en tres etapas sucesivas: la identificación y clasificación de los programas según la Escala G+; la elaboración y cumplimiento de los Documentos de Orientación Estratégica (DOE G+); y el seguimiento y evolución de los resultados.

Cuadro 6.3. Metodología del Programa G+. Etapas.



Fuente: Aguilera, del Olmo y Escobar, 2011

Etapa 1. Identificación y clasificación de los programas según la Escala G+.

La primera etapa se desarrolló durante el año 2007 y consistió en la clasificación de los programas presupuestarios según la Escala G+. Dado el tamaño y la complejidad del presupuesto andaluz, la finalidad de esta clasificación es detectar y centrarse “en los programas presupuestarios que tienen mayores competencias, responsabilidad y capacidad para avanzar en la igualdad de género” (Junta de Andalucía, 2009b:3), descartando de este modo los programas con un carácter más instrumental. Los criterios establecidos para la clasificación de los programas son la sensibilidad y la relevancia de género; la primera se determina en función de si el programa afecta o no a personas, mientras que la segunda queda determinada por los siguientes cuatro ítems:

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

- *Poder transformador: el ámbito en el que actúa el programa es reconocido como “motor de cambio” en igualdad de género.*
 - *Capacidad de Impacto: el número de personas que se ven afectadas por las actuaciones del programa.*
 - *Relevancia funcional: el programa tiene competencias para actuar y éstas son relevantes en relación con la igualdad de género.*
 - *Gestión de Personal: el programa tiene efectos sobre la gestión del personal de los centros de trabajo de la Junta de Andalucía.*
- (Aguilera, del Olmo y Escobar, 2011:74).

Como puede verse en el tabla 6.2, el cruce de los dos criterios de clasificación establecidos, permite definir cuatro categorías en las que ubicar los diferentes programas:

Tabla 6.2. Escala G+

RELEVANCIA	SENSIBILIDAD AL GÉNERO	
	SI	NO
Baja	g1 Programas con incidencia sobre personas fundamentalmente de carácter interno o instrumental (Ej. Gestión personal).	g0 Programas sin incidencia directa ni indirecta sobre personas o incidencias indirectas baja o nula. No son pertinentes desde la perspectiva de género.
Media	G Programas con incidencia importante sobre personas pero con un menor impacto, ya sea por el número de personas destinatarias o por el nivel y el contenido de la competencia en que se ubica el programa.	
Alta	G+ Programas con incidencia importante sobre personas, con un gran impacto y capacidad transformadora desde el punto de vista de género.	

Fuente: Elaboración propia a partir Junta de Andalucía. Curso on-line “Iniciación al Presupuesto Público con Perspectiva de Género en Andalucía”.

El proceso de clasificación de los programas en la Escala G+ también tiene carácter participativo y se estructura a partir de tres momentos distintos que aparecen reflejados en la tabla 6.2. En el primero, los centros directivos completan un formulario de autoevaluación en el que valoran la relevancia de género de sus programas y posteriormente completan una encuesta sobre su percepción –de 0 a 10- en relación al papel del resto de programas en

relación a la igualdad de género. A partir del trabajo realizado a nivel interno de la Administración y teniendo en cuenta el análisis de las competencias en género en los ámbitos de los programas reflejadas en los correspondientes decretos de estructura de cada Consejería, “un grupo de personas expertas –Think thank- digamos que clasificaron cada programa presupuestario en función de determinados parámetros de su impacto de género¹⁶²” (E1.CAA3). Este grupo de “personas expertas en diferentes ámbitos del saber científico, técnico o profesional” (Junta de Andalucía, s/a (b):9) acompañaron además el conjunto del proceso.

La clasificación de los programas presupuestarios tiene su razón de ser en que no todos tienen el mismo interés o potencial para el fomento de la igualdad de género. La clasificación permite por tanto priorizar el trabajo sobre aquellos programas que se detectan con más potencial. Ahora bien como ya se adelantaba en el caso de la iniciativa de PPG a nivel estatal, si bien es cierto que la propuesta de la clasificación es importante para el avance y aprovechamiento de los recursos, no lo es menos que los criterios establecidos para realizarla resultan fundamentales, ya que unas pautas desacertadas pueden suponer la concentración de los esfuerzos en programas con escasa repercusión en el fomento de la igualdad. Es en este sentido que vale la pena revisar los dos criterios seguidos en el caso andaluz, esto es, la sensibilidad y la relevancia de los programas frente a la igualdad. En cuanto a la sensibilidad, cabe destacar que hay programas que no afectan directamente a las personas pero en cambio sí que tienen importancia para el fomento de la igualdad. Puede ser el caso del programa 61D. *Política presupuestaria de la Consejería de Hacienda y Administración Pública*, que no recae sobre personas directamente pero tiene muchas posibilidades para fomentar la igualdad de género a través de la iniciativa para transversalizar la perspectiva de género en el presupuesto.

Por su parte y como se ha expuesto anteriormente, la relevancia de género de los programas se determina a partir de diferentes ítems de los cuales cabe rescatar la capacidad de impacto y la relevancia funcional para su revisión. En relación a la capacidad de impacto, este ítem tiene en cuenta el número de personas sobre el que incide un determinado programa, considerándose a priori como más relevante el que afecta a un número superior de personas; a este tenor es necesario tener en cuenta que tal y como se señalaba en relación a la iniciativa estatal, tan importante o más que el análisis cuantitativo (número de personas) es el análisis cualitativo del colectivo de personas al que afecta un determinado programa. El contenido del programa y las vulnerabilidades a que haga frente puede resultar más relevante a pesar que se

¹⁶² En diferentes documentos elaborados desde la propia Junta de Andalucía se indica que este trabajo de clasificación se realizó desde la propia Comisión (Junta de Andalucía, s/a (b)).

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

beneficie a un número más reducido de personas, que un programa que afecte a un número más elevado de personas pero suponga una mejora para sus condiciones de vida. De ahí la importancia de incorporar la mirada cualitativa a la cuantitativa para analizar la capacidad de impacto de un programa determinado. En cuanto a la relevancia funcional cabe señalar dos aspectos. El primero de ellos hace referencia a que si bien es importante conocer las competencias de un determinado nivel político administrativo, dichas competencias no siempre son determinantes para definir un programa como pertinente o no. Puede que un determinado nivel político administrativo no tenga competencia en un ámbito concreto pero en la transferencia de recursos a niveles inferiores puede incidir y marcar directrices para el uso de dichos recursos. Por lo tanto, la cuestión competencial no resultaría tan determinante para analizar la capacidad transformadora de un determinado programa. Por otra parte también en relación a la relevancia funcional, es importante que las personas o entidades encargadas de definir dicha relevancia tengan un nivel elevado de conocimiento sobre la temática de igualdad y la transversalidad del género. En el caso que no exista, será importante derivar o apoyar esta tarea a entidades expertas externas.

Fruto de esta primera etapa se obtuvo una clasificación de los programas que, según se recoge en la bibliografía, debería ser revisada anualmente por parte de la Comisión (Aguilera, del Olmo y Escobar, 2011:74). Sin embargo, desde el organismo con competencia en materia presupuestaria se reconoce que esta es una tarea pendiente, *“la clasificación de los programas debería de actualizarse anualmente pero muchas veces no lo hacemos de motu proprio”,* realizándola únicamente *“cuando hay un cambio de decreto de estructura y cambian las competencias –de las consejerías-, entonces ya lo tenemos que revisar”* (E1.CAA3).

Etapa 2. Elaboración y cumplimiento de los DOEG+

La clasificación favoreció la identificación de los programas “motores de cambio”¹⁶³, lo que permitió pasar a la segunda etapa, correspondiente a la mejora de la evaluabilidad de los

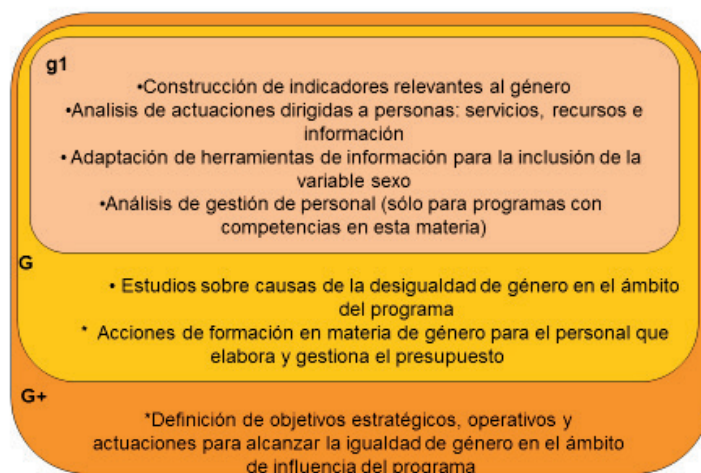
¹⁶³ Los programas clasificados como G+ fueron: 11H Autoridad y Asesoramiento Audiovisual, 14B Administración de Justicia, 31B Plan sobre Drogodependencias, 31C Atención a Personas con Discapacidad, 31D Atención a Personas Mayores, 31E Atención a la Infancia, 31F Pensiones Asistenciales, 31G Bienestar Social, 31J Coordinación de Políticas Migratorias, 31P Servicio de Apoyo a las Familias, 31R Servicios en Materia de Dependencia, 31T Prevención y Protección integral contra la Violencia de Género, 32A Dirección y Servicios Generales de Empleo y Servicio Andaluz de Empleo 32B Fomento e Igualdad en el Empleo, 32D Formación para el Empleo, 32E Inserción Profesional, 32F Promoción y Servicios para la Juventud, 32G Acciones de Igualdad y Promoción Mujeres, 32I Empleabilidad e Intermediación Laboral, 32K Acciones Integradas de Empleo, 41C Atención Sanitaria, 41D Salud Pública y Participación, 42C Educación infantil y Primaria, 42D Educación Secundaria y Formación Profesional, 42F Educación Compensatoria, 42G Educación Personas Adultas, 42I Educación para la Primera Infancia, 42J Universidades, 45C Promoción Cultural y Artes Escénicas, 46B Actividades

programas a partir del trabajo en la diagnosis, establecimiento de objetivos estratégicos y definición de indicadores relevantes al género (Junta de Andalucía, s/a (b):9). Así, durante el primer semestre de 2008 los centros de gestión, a excepción de aquellos cuyos programas habían sido catalogados como g0, elaboraron los compromisos fijados en el Proyecto G+ en un documento documento-guía de planificación: el DOE G+. Se trata en definitiva, del establecimiento de una serie de compromisos a corto y largo plazo para cada uno de los programas presupuestarios. Para el largo plazo el marco de referencia es la Ley de igualdad autonómica y los objetivos señalan cómo se va a contribuir a la política de igualdad de género. Dichos objetivos se concretan en objetivos a corto plazo (1 año) concretando las actuaciones que se van a realizar para lograr incorporar la perspectiva de género en los presupuestos autonómicos. A la hora de establecer los objetivos para cada programa pueden surgir complicaciones en aquellos casos en los que, como se ha señalado en páginas anteriores, no se dispone de diagnósticos adecuados de la realidad en tanto los indicadores establecidos no son suficientes o pertinentes.

Una vez establecidos dichos compromisos, cada centro gestor los remitió a la Comisión con la finalidad que desde su Vicepresidencia se realizase una valoración y se emitiesen las recomendaciones que se considerasen oportunas. El cuadro 6.4 muestra cómo en función de la ubicación de los programas en las categorías de la Escala G+, se les adscriben más o menos compromisos, *“si están en el G+ tienen más compromisos”* (E1.CAA3), mientras que los programas ubicados en g0 *“no tienen repercusión y por lo tanto no tienen compromisos”* (P1.CAA1). Así, en función de la clasificación en la Escala G+, los diferentes programas van a tener que incluir en sus DOE G+ compromisos en los siguientes ámbitos:

y Promoción Deportiva, 54F Elaboración y Difusión Estadística, 61C Planificación Económica, 61D Política Presupuestaria, 71H Desarrollo Rural, 72ª emprendedores y Fomento Empresarial, 82B Cooperación Internacional.

Cuadro 6.4. Compromisos DOE G+.



Fuente: Aguilera, del Olmo y Escobar (2011)

En la página web de la Consejería de Hacienda y Administración Pública¹⁶⁴ se reproducen una serie de estos documentos internos de trabajo “con el fin de dar a conocer los esfuerzos que la Administración andaluza está realizando para integrar a través del presupuesto público la perspectiva de género... con el objetivo de corregir los desequilibrios entre hombres y mujeres”. Se indica también que progresivamente se irán incorporando a dicho espacio todos los DOE; sin embargo, sólo constan los que se subieron inicialmente, con lo que el objetivo de transparencia y acercamiento a la población habría quedado truncado. Por otra parte, a pesar que cada programa, en función de su clasificación, incluye información relativa a los puntos contemplados en el cuadro 6.4, cabe señalar que de nuevo se aprecia una heterogeneidad de los contenidos que se incorporan de cada uno de ellos. Así unos programas G+ incluyen los objetivos estratégicos, pero otros se centran directamente en los operativos. Igual sucede con los indicadores, unas veces se incluyen indicadores para las actuaciones descritas y en otras ocasiones únicamente se señala que se va a mejorar la batería de indicadores con que se trabaja. La falta de concreción que se observa en ocasiones puede dificultar la evaluación de los resultados que se obtengan. Cabe resaltar además que algunos programas incluyen una breve referencia a la información presupuestaria (gasto presupuestado por capítulos, peso

¹⁶⁴ Consultado en http://www.juntadeandalucia.es/haciendayadministracionpublica/planif_presup/genero/DOE/doe.htm El 21 de febrero de 2016

presupuestario del programa en la sección y presupuesto total), un aspecto que en el Informe de Evaluación de Impacto de Género se echaba en falta.

Etapa 3. Seguimiento y evaluación de resultados.

La tercera y última etapa, actualmente en desarrollo, consiste en el establecimiento de un sistema de seguimiento y evaluación continuos. Por una parte y acompañado por el discurso de asentar el proceso, se creó el Fondo G+¹⁶⁵, y por otra, se estableció un modelo de evaluabilidad y auditoría de género.

El Fondo G+ pretendía incentivar la formulación de proyectos con perspectiva de género en la propia administración a través del establecimiento de un concurso en el cual el proyecto ganador recibía los fondos necesarios para su ejecución. Los proyectos concursables podían ser principalmente de tres tipos: investigaciones sobre la realidad andaluza desde la perspectiva de género; actuaciones presupuestarias orientadas al recorte de las brechas entre mujeres y hombres persistentes; y acciones de formación en materia de presupuestos y género dirigidas al personal de la administración (Aguilera, del Olmo y Escobar, 2011). Bajo este discurso, *“el fondo G+ ... no es un elemento que se repita todos los años, pero digamos que forma parte de la estrategia...se hizo en 2010 y no se ha vuelto a hacer”* (E1.CAA3). En aquella ocasión sirvió para *“actualizar los diagnósticos... para que existieran diagnósticos porque en algunos ámbitos no había un diagnóstico claro de género, en otros casos para hacer sesiones formativas y sensibilizar al personal de la Junta en esta materia”* (E1.CAA3), pero es un hecho que se trató de un elemento de la estrategia de carácter muy puntual.

Actualmente y desde 2013 en el marco de la iniciativa se está trabajando en las auditorías de género y presupuesto (a partir de ahora “auditorías”). Entendiendo que *“no es suficiente con hacer una documentación presupuestaria preciosa con un informe que nos queda estupidamente cada año”*, se reconoce que *“esto luego hay que evaluarlo”* (P1.CAA1). Dichas auditorías tienen como finalidad la evaluación de los objetivos prefijados en los DOE G+, el análisis de la incardinación de la perspectiva de género en el proceso presupuestario y, finalmente, la evaluación de la estrategia utilizada para materializar la metodología propuesta. El proceso auditor debería permitir la identificación de buenas prácticas así como la

¹⁶⁵ Orden de 27 de enero de 2010, por la que se regula la concesión de incentivos a proyectos que promuevan la inserción de la perspectiva de género en el presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía (Fondo G+). BOJA núm., 25, de 8 de febrero de 2010.

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

elaboración de recomendaciones que permitiesen seguir mejorando la iniciativa de PPG autonómica.

Las auditorías responden al mandato fijado tanto en la Ley 18/2003 de medidas fiscales y administrativas como en la Ley 12/2007 para la promoción de la igualdad en Andalucía. Por su parte, el decreto 20/2010 se establece que la Comisión es el organismo responsable del impulso de las auditorías de género y como tal es quien aprueba el plan de auditorías que planifica qué programas serán auditados un año determinado. A partir de dicha aprobación, se mantiene una reunión informativa con todas las consejerías y a partir de este momento los programas que van a ser auditados tienen que realizar un informe de progreso de su DOE G+. Este informe es remitido a la DGP donde *“llevamos a cabo una valoración y unas observaciones con elementos contrastables y hacemos unas conclusiones y recomendaciones”* (E1.CAA3). El documento elaborado desde la DGP es remitido a la Comisión para su aprobación y posteriormente devuelto al programa para que adapte su DOE en función de su contenido. Según se señala desde el organismo con competencia en materia presupuestaria y con la finalidad de incorporar los primeros elementos de participación ciudadana a la iniciativa, está previsto que las auditorías se *“publiquen y se va a dar paso a que la ciudadanía se pronuncie. Se cuelga en la web y se establece un plazo de 15 días para que la ciudadanía indique que le parece lo que está haciendo desde la perspectiva de género el programa presupuestario concreto”* (P1.CAA1). Siempre según una de las personas entrevistadas del organismo con competencia en materia presupuestaria, en el caso que se consideraran relevantes los comentarios surgidos desde la ciudadanía se podrían modificar los DOE de acuerdo a lo sugerido. De momento este espacio de participación aún no se ha abierto.

El proceso de auditorías se inició el año 2013 con una fase piloto que incluyó el trabajo sobre cinco programas¹⁶⁶ clasificados como G+ y que se consideró disponían de dotación presupuestaria significativa. De los principales resultados de estas primeras auditorías se puede destacar que de *“los cinco programas auditados, 4 han adaptado sus fuentes de información interna, 4 han tenido en cuenta la variable sexo en todas las solicitudes que les llegan, en todas las herramientas informáticas que tienen en su ámbito de gestión. También cuatro de esos 5 programas auditados han realizado formación en materia de género. El tema de los diagnósticos no ha salido tan bien, de los 5 programas únicamente 3 tienen diagnósticos de género para captar la realidad de hombres y mujeres. También en materia de indicadores,*

¹⁶⁶ 41C- Atención Sanitaria del SAS, 42I- Educación para la primera Infancia, 82B- Cooperación para el desarrollo, 54F- Elaboración y difusión estadística y cartografía y 71H- Desarrollo rural.

solamente 3 programas tienen indicadores bien formulados” (P1.CAA1). Como se señala desde la Secretaría General de Hacienda de la Junta de Andalucía, los resultados obtenidos de esta primera fase de auditoria se pueden resumir indicando que “no estamos insatisfechos pero como nosotros somos de apuntarnos al 10, pues tampoco estamos totalmente satisfechos. Si nos piden un titular podríamos decir que con las auditorias, la estrategia progresa adecuadamente en la comunidad autónoma, pero los programas todavía están aprobados con un 6” (P6.CAA6). Es decir, que tras más de diez años de implementación de la iniciativa, la transversalización de la perspectiva de género en los programas presupuestarios es más bien débil.

Tras unos años en los que no se ha avanzado mucho al respecto, en el 2015 se retomaron las evaluaciones, incluyendo en esta segunda etapa un total de 26 programas a auditar. A diferencia de la propuesta de evaluación de 2013, estos programas no son todos G+ sino que se ubican en diferentes categorías de la Escala G+.

Fortalecimiento de capacidades como parte del Programa G+

De manera simultánea, la implementación del Programa G+ ha incorporado en el transcurso de las diferentes etapas, *“una labor constante de sensibilización y formación en género dirigida al personal de alta dirección y a las personas con responsabilidad en materia de gestión económico-financiera”* (Junta de Andalucía, s/a (b):10). Así, la línea de fortalecimiento de capacidades sobre presupuesto y género del personal vinculado en las diferentes etapas a los programas presupuestarios, ha funcionado con carácter permanente y continuo. En este marco, el personal técnico responsable de la planificación y la presupuestación asiste a sesiones periódicas de asesoramiento técnico. En toda esta labor de formación el IAM ha jugado un importante rol.

Los planes de formación continúan dirigidos al funcionariado e incluyen cursos sobre la incorporación de la perspectiva de género en las diferentes políticas públicas. Adicionalmente y de manera anual, durante el mes de junio la Dirección General de Presupuestos realiza cursos de formación presupuestaria en los que se insiste en la sensibilización y formación sobre PPG. Así mismo, la Dirección General de Presupuestos organiza actividades de formación específica en materia de PPG especialmente en el momento de iniciar la elaboración del presupuesto. Además, en la web de la Consejería de Hacienda y Administración Pública hay disponible un curso *on-line* elaborado por la propia Consejería cuyo título es *“Iniciación al*

*presupuesto Público con perspectiva de Género en Andalucía*¹⁶⁷. El curso, que contiene para cada módulo un ejercicio de autoevaluación, pretende ofrecer una visión general de los principales elementos de la iniciativa andaluza. También se han ofrecido actividades de sensibilización con las personas responsables de los programas G+ con la finalidad de orientar en la realización de los DOE. Finalmente y desde los inicios de la experiencia, se han organizado tres Conferencias de Economía y Presupuestos en clave de género en las que participaron expertas internacionales en la temática y cuyo objetivo fue simultáneamente el refuerzo del aprendizaje local, junto a la difusión a nivel estatal e internacional de la iniciativa autonómica de PPG. Como se señalaba en los primeros apartados de este capítulo, determinadas consejeras y consejeros han sido claves en el desarrollo de la iniciativa de PPG, siendo un reflejo de ello que únicamente se hayan realizado estas Conferencias los años 2006, 2007 y 2009, es decir, durante los mandatos en que Griñán y Aguayo lideraban la Consejería de Economía y Hacienda. Posteriormente, el año 2016 se ha realizado un nuevo encuentro de estas características.

Pero cabe señalar además un último elemento clave en el proceso de incardinación de la perspectiva de género en el presupuesto: el apoyo permanente que desde la Dirección General de Presupuestos se ha prestado a los gestores técnicos y presupuestarios de las diferentes consejerías (Escobar, 2011). En paralelo a la creación de la Comisión como un órgano específico, se ha impulsado que la estrategia de género *“se integre en el sistema de coordinación presupuestaria que ya existe entre los diferentes niveles de gestión... El esfuerzo de coordinación multi-nivel, junto a la formación y a la sensibilización, facilita también la creación de un lenguaje común”* (López, 2009:138).

6.2.3. Asignación presupuestaria para el fomento de la igualdad en la Junta de Andalucía

El análisis de las transformaciones en el ámbito de la asignación presupuestaria requiere, tal y como se indicaba en el capítulo 2 de este trabajo, de la previa delimitación de qué se concibe por gastos destinados a la igualdad. Al respecto cabe señalar que la iniciativa andaluza no centra su análisis exclusivamente en aquellos programas presupuestarios o secciones cuyo objetivo principal explícito es el fomento de la igualdad o que van dirigidos a mujeres. Así se expone en diferentes documentos de la Junta, entre otros la Orden de 26 de mayo de 2009,

¹⁶⁷ El curso está disponible en http://www.juntadeandalucia.es/haciendayadministracionpublica/planif_presup/genero/formacion.htm Consultado el 01 de noviembre de 2015.

por la que se dictan las normas para la elaboración del Presupuesto de la Comunidad Autónoma para el año 2010:

“...el Informe de Impacto de Género de la Comunidad Autónoma de Andalucía no debe hacer constar o pronunciarse exclusivamente sobre las actuaciones dirigidas a mujeres. El análisis del presupuesto desde la perspectiva de género exige que se tenga en cuenta en el diseño de nuestros objetivos y actuaciones los efectos que éstos tienen sobre las personas directa o indirectamente (mujeres y hombres)” (p. 150).

Como vemos, en esta iniciativa se trabaja desde la perspectiva del *GMST*; es más, uno de los objetivos de la iniciativa es avanzar en su implantación, de tal manera que la propuesta apuesta por integrar la perspectiva de género en todos los programas. Bajo esta mirada, la iniciativa opera con un elevado número de programas presupuestarios (recogidos principalmente en el Informe) sin que el criterio de selección e inclusión sea nunca el de ser una acción positiva. Al contrario, la idea es generalizar la inclusión de la perspectiva de género en los diferentes sectores de la Junta.

Partiendo de esta asunción estratégica para el fomento de la igualdad, cabe señalar que la iniciativa no se plantea la cuantificación del gasto destinado a igualdad, pues su objetivo es medir *“la capacidad que tienen los programas presupuestarios de transformar en diferentes grados la realidad. Qué capacidad de impacto tienen en la realidad”* (E2.CAA4). No obstante, como se ha señalado al hacer referencia al contenido del Informe, desde el correspondiente al presupuesto 2009 se incluye un subapartado en el capítulo de la tercer R (recursos) que incorpora una pequeña revisión cuantitativa del presupuesto de gasto para cada una de las categorías de la Escala G+. Es decir, se presenta el gasto agregado de todos aquellos programas aglutinados bajo cada una de las categorías G+, G y g1. Se incluye también una revisión del gasto presupuestado para aquellas políticas que se consideran importantes para el fomento de la igualdad. En relación a dicha revisión cabe señalar que se limita a señalar el presupuesto asignado para cada una de ellas en el ejercicio concreto, y compararlo con el presupuesto asignado el ejercicio anterior. Con este planteamiento el vínculo entre igualdad, programas y presupuesto queda muy debilitado, cuando el propio informe persigue, como bien indica su nombre, conocer cuál es el impacto de género de los diferentes programas para conocer finalmente el impacto del presupuesto público.

Desde esta investigación consideramos necesario recalcar que si bien es cierto que este es un primer paso en el análisis de las cuantías destinadas a la igualdad, se trata de un paso muy superficial. Los términos generalistas y agregados con que se presenta la información cuantitativa no permiten ahondar mucho en dicho análisis. Al respecto cabe señalar que en la propuesta de las auditorías se prevé analizar el presupuesto desde un nivel más detallado como es el de las actividades que contienen determinados programas con la finalidad de analizar el impacto de las diferentes actuaciones. Habrá que esperar por tanto al avance de la iniciativa en este sentido.

6.2.4. Paradigma político-ideológico.

La iniciativa andaluza, como se ha señalado previamente, se alinea con la economía feminista integradora, es decir, no incorpora la necesidad de incluir transformación alguna en el ámbito del paradigma político-ideológico como requisito para avanzar en materia de igualdad. Al contrario, esta experiencia de PPG se ubica del lado de las propuestas que conciben la igualdad como un elemento para el crecimiento económico en un contexto capitalista, de ahí que el fomento de la igualdad se impulse atendiendo a su importante rol productivo. A pesar de no incluirse modificaciones en este ámbito, la reiterada explicitación del posicionamiento en este sentido, nos ha llevado a incorporarlo en este apartado.

En este caso la desigualdad entre mujeres y hombres se lee en términos de coste para el crecimiento, un desperdicio del potencial económico de la sociedad, de ahí que la igualdad se considere necesaria para el logro de los objetivos macroeconómicos de crecimiento y para fortalecer la competitividad. Como señala Lobato:

“Una economía no podrá desarrollarse de forma competitiva, dinámica y sana si detrás de los procesos productivos, comerciales y financieros no se encuentra una sociedad estable, cohesionada y justa, en la que los derechos, los recursos y las capacidades humanas se desarrollan de forma adecuada” (Lobato, 2006: 2).

Esta instrumentalización de la igualdad queda reflejada en las órdenes que contienen las normas para la elaboración de los presupuestos autonómicos elaboradas a partir del año 2005 (para el presupuesto 2006). Explícitamente en dicha orden se afirma que:

“La igualdad entre hombres y mujeres constituye el eje transversal de la cohesión social y el elemento fundamental para el incremento de la productividad de Andalucía. En este ámbito debe lograrse la plena incorporación de las mujeres en el mercado laboral y esto pasa por avanzar en las medidas de conciliación de la vida laboral y familiar de los andaluces” (p.34).

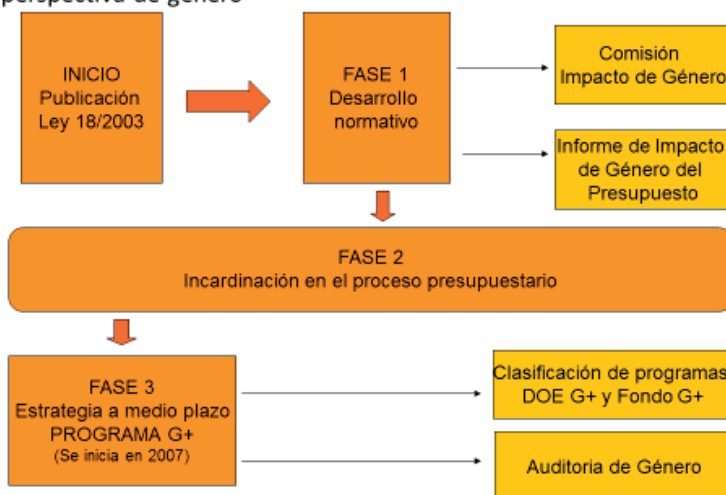
Desde este enfoque, *“la introducción de la perspectiva de género en el presupuesto no sólo responde a la búsqueda de avance de los derechos de la ciudadanía sino también a una lógica de eficacia y eficiencia económica”* (Aguilera, del Olmo y Escobar, 2011:65). Esta lógica política de los PPG para el fomento en paralelo de la igualdad y el crecimiento económico capitalista se repite en los diferentes discursos de la clase política y en las diferentes y sucesivas publicaciones de la Junta de Andalucía. Así, la igualdad de género aparece como un elemento central de las prioridades para el desarrollo y el crecimiento económico del gobierno, respondiendo simultáneamente a los retos de la política establecidos en la agenda de la UE (O’Hagan, 2014). Sin embargo, hay autoras que señalan que *“la evidencia de la investigación revela el continuo compromiso político de los presupuestos de género, que se encuentra dentro del proyecto más amplio de la igualdad de género como un imperativo político, económico y social”* (O’Hagan, 2014:210). Desde esta perspectiva, la Junta de Andalucía habría enarbolado la igualdad como parte incuestionable de la transformación social.

A partir de este planteamiento, resulta evidente que la iniciativa andaluza de PPG no se plantea el cambio de paradigma como elemento necesario para el fomento de la igualdad; al contrario, considera que la igualdad favorece el crecimiento económico, es *“un requisito imprescindible para incrementar el desarrollo económico, ...y generar riqueza”*. (Aguilera, del Olmo y Escobar, 2011:62), lo que supone un plus para su defensa. Por lo tanto, como señala una de las personas entrevistadas, *“efectivamente creo que el cambio de paradigma no puede venir desde dentro del gobierno”* (P1.CAA1).

6.3. CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS DE LA INICIATIVA DE PPG DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

Desde su inicio y como puede verse en el cuadro 6.5, la implementación de la iniciativa de PPG en la Junta de Andalucía se ha desarrollado a lo largo de diferentes fases o etapas que pasan desde el desarrollo normativo, con la creación e implantación de diferentes herramientas y organismos como son la Comisión y el Informe, hasta el establecimiento del Programa G+ (Aguilera, del Olmo y Escobar, 2011).

Cuadro 6.5 Fases de la estrategia andaluza de presupuestos con perspectiva de género



Fuente: Elaboración propia a partir Aguilera, del Olmo y Escobar (2011)

A la hora de hablar de los resultados de la iniciativa es imprescindible hacer referencia a los avances producidos dentro de la administración pública. En este sentido cabe destacar tanto la aprobación de una normativa adecuada como el inicio de la realización de auditorías de determinados programas presupuestarios. Como fruto del trabajo realizado, se dispone de una metodología en continuo proceso de construcción y que, al mismo tiempo, ha arraigado en la administración para incorporar la perspectiva de género en el presupuesto. Es importante resaltar que a través del método ensayo-error se ha ido construyendo una metodología adaptada a las necesidades propias de la administración andaluza. En la tabla 6.3 pueden observarse con mayor detalle los resultados obtenidos que han ido presentándose en el transcurso del capítulo, así como las actividades que cada uno de ellos comportan.

Tabla 6.3. Resultados y actividades de la experiencia de integración del enfoque de género en los presupuestos de Andalucía

RESULTADOS	ACTIVIDADES
1. Elaborada normativa adecuada	Elaboración de las normas
2. Creadas instancias de coordinación interinstitucional	Puesta en marcha de la Comisión de Evaluación
	Incardinación en la organización administrativa
3. Elaborado modelo de informe y metodología de análisis	Elaboración del modelo de informe de impacto de género
	Elaboración y aplicación del Programa G+
4. Incrementada la capacidad del personal de la Junta de Andalucía	Cursos y otras actividades de formación
5. Difundida y compartida la experiencia	Actividades difusión de la experiencia
6. Programas presupuestarios auditados	Auditorias de género.

Fuente: elaboración propia a partir López, 2009.

Es importante resaltar que como fruto de todo el proceso se ha instalado una mayor capacidad en el personal de la administración en materia de presupuesto y género. Una capacidad que ha permitido que se hayan *“desarrollado unos rudimentos básicos generalizados como es la desagregación de los datos por sexo generalizado, y la aplicación de unos instrumentos a la hora de elaborar el presupuesto que ahora mismo están utilizándose de manera generalizada”* (E2.CAA4). Si bien es cierto que se han arraigado nuevas herramientas de trabajo dirigidas a la implementación del *GMST*, también lo es que los avances no han sido homogéneos en todas las consejerías; los ritmos han sido diferentes y por tanto el grado del logro de los resultados también ha variado. Igualmente cabe destacar la necesidad de mejorar *“los métodos de sistematización de la información ya que es necesario salvar las interrupciones producidas por la continua rotación del personal de la administración que ocasiona pérdidas de conocimiento y experiencia acumulada”* (Aguilera, del Olmo y Escobar, 2011:75).

Por otra parte, cabe preguntarse también sobre cuál ha sido la incidencia de esa nueva metodología y herramientas de trabajo instaladas en la práctica de la administración, en la reducción de las desigualdades. En ese orden de cosas podemos preguntarnos si la elaboración del Informe es un fin en sí mismo o si por el contrario es un medio para lograr una sociedad más justa en términos de género. Y en este punto surge un nuevo problema muy relacionado

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

con la práctica de las administraciones: la falta de evaluación de los programas ejecutados. Es cierto que en el marco de la iniciativa se están empezando a trabajar las auditorias, pero aún queda mucho camino por recorrer para conocer el impacto de los programas en cuanto a la reducción de desigualdades.

Otras limitaciones que presenta la iniciativa tienen que ver con el contexto general en el cual se desarrolla. En este sentido, hemos constatado la falta de vinculación e interés del movimiento feminista andaluz en relación a esta temática; tal desinterés da libertad al ejecutivo andaluz para trabajar en la línea que considera oportuna sin tener que dar explicaciones a ningún grupo de presión social, lo que repercute directamente en el punto antes señalado. Esta situación ha favorecido además que las variaciones en la voluntad política hacia la iniciativa no hayan supuesto problema alguno, a pesar que hayan dejado entrever la debilidad de la iniciativa. Finalmente, cabe señalar el marco político ideológico en el cual se desarrolla la experiencia y que se vincula directamente con la visión de igualdad que sustenta la iniciativa: ¿se persigue la igualdad de género como fin en sí mismo o como medio para el crecimiento económico? Como se señalaba en capítulos anteriores, diferentes autoras destacan que desde una propuesta inmovilista en cuanto al paradigma dominante, resulta incoherente reivindicar o pretender impulsar la igualdad real en tanto la desigualdad resulta funcional y necesaria para la pervivencia del sistema capitalista.

A partir del análisis realizado de la iniciativa andaluza de PPG, como puede observarse en la tabla 6.4, ubicamos la experiencia en la categoría C (+) de la Progresión en Transformación en tanto existen cambios en las normas y en los organismos e instrumentos. Cabe señalar que en esta iniciativa las modificaciones e innovaciones introducidas en el ámbito de las normas han sido considerables, especialmente en comparación con las iniciativas previamente analizadas, la estatal y la vasca. Igualmente el grado de desarrollo de las metodologías y los avances producidos progresivamente especialmente en las herramientas, nos permiten hablar de una clasificación C(+). Sin embargo, la iniciativa no cuenta con la participación del movimiento feminista ni con una propuesta de cambio de paradigma. Al mismo tiempo, su incursión en la cuantificación del gasto no puede considerarse una cuantificación del gasto destinado al fomento de la igualdad, por lo tanto, debido a su superficialidad y abstracción, no se contempla la incorporación de cambios en el ámbito de la asignación presupuestaria.

Tabla 6.4. Resumen del análisis de la iniciativa de PPG de la Junta de Andalucía

Actor impulsor	Gobierno	Concepción de igualdad	Reformista
		Realidad institucional del mecanismo de igualdad	Tipo: Organismo autónomo Ubicación: Periférica
		Herramientas para la igualdad	Legislación: Ley de igualdad (2007) Política: I Plan Estratégico para la Igualdad de Mujeres y Hombres en Andalucía 2010-2013.
		Liderazgo de la iniciativa	Organismo con competencias en materia presupuestaria.
Otros actores	Legislativo		
	S. civil		
Cambios en los ámbitos analíticos	Normas	- Ley Medidas Fiscales y administrativas (2003) - Directrices presupuestarias - Ley estadísticas (2007) - Modificación Ley General Hacienda pública (2010) - Decreto regulación Comisión (2010) - Decreto regulación Informe impacto de género (2014)	
	Organismos e instrumentos	- Comisión de Evaluación de Impacto de Género del presupuesto - Fundación IEHPA - Informe de evaluación del impacto de género del presupuesto - Proyecto G+	
	Asignación presupuestaria		
	P. político-ideológico		
Progresión en Transformación			C (+)

Fuente: elaboración propia

— |

| —

— |

| —

7 **CAPÍTULO 7.** **LA EXPERIENCIA DE PPG EN LA** **GENERALITAT VALENCIANA**

La iniciativa de PPG en la Generalitat Valenciana (GVA) es una experiencia muy joven que ha sido impulsada por la misma institución. A finales del año 2013 se produjo la primera modificación en el ámbito de las normas que daría el pistoletazo de salida. A partir de este momento la iniciativa se encarna en la elaboración de un Informe de evaluación del impacto de género de los presupuestos anuales que lidera el organismo con competencias en materia presupuestaria y en cuyo proceso de elaboración se involucra la Comisión del Informe de Impacto de Género en los Presupuestos de la Generalitat, creada para tal efecto.

En el presente capítulo se analiza esta experiencia con poco recorrido pero que ha transcurrido en un contexto institucional muy interesante y que, por ambas razones, se encuentra en una coyuntura propicia para la incorporación de cualquier propuesta de mejora. Siguiendo el mismo esquema de los capítulos anteriores, en éste se recoge en un primer apartado el estudio de los actores participantes en la iniciativa; el segundo contiene las transformaciones ocurridas en el marco de dicha iniciativa que en este caso se concentran en los ámbitos analíticos normativo y en el de los organismos e instrumentos. Para finalizar, se incorpora la clasificación de la iniciativa en la Progresión en transformación, acompañada de las correspondientes conclusiones del análisis previamente realizado.

7.1. ACTORES DE LA INICIATIVA DE PPG DE LA GENERALITAT VALENCIANA

La iniciativa de PPG en el País Valencià fue impulsada y sigue siendo implementada por la propia Generalitat, concretamente por la que fuera la Conselleria de Hacienda y Administración Pública, hoy denominada Conselleria de Hacienda y Modelo Económico. Como en los casos anteriores, la iniciativa surgida desde la propia administración no cuenta con la participación de las organizaciones de mujeres del territorio. En este primer apartado se analizan las características tanto de los actores potencialmente e involucrados en la iniciativa, como de las relaciones que se tejen entre ellos y que afectan a la propia experiencia de PPG.

7.1.1. Gobierno autonómico valenciano. Contexto institucional de los PPG

El contexto institucional en el cual se inicia y transcurre esta joven iniciativa es especialmente interesante, ya que coincide con un momento de cambios políticos después de una prolongada etapa de inmovilismo. Por dicha razón, en el presente subapartado se detallan los cambios producidos en este contexto que se consolida como el telón de fondo de la iniciativa. Así mismo, se profundiza en las dinámicas de vinculación/no vinculación de las áreas con competencias en materia presupuestaria y de igualdad en relación a la iniciativa, así como la relación existente entre ambos organismos.

7.1.1.1. Signo político de los gobiernos de la Comunidad Valenciana y concepción de igualdad.

La iniciativa de PPG en la Generalitat dio comienzo bajo un gobierno del Partido Popular. Este partido, como se ha visto en varios de los capítulos que anteceden al presente, es de ideología conservadora, de derechas, inspirado en los valores del humanismo cristiano y de un marcado carácter nacionalista español y neoliberal. A partir de esta realidad y de acuerdo a la caracterización propuesta en el segundo capítulo de este trabajo, podemos afirmar que el inicio de la experiencia de PPG en este ámbito territorial se produjo bajo un gobierno de derechas no alineado con el nacionalismo sin estado y con una concepción de igualdad discursiva. Como señala Domínguez (2016) en tono burlesco al analizar las propuestas en materia de igualdad de este partido político para las elecciones del 2015¹⁶⁸, *“chicas, desempolvad el delantal y colocad las zapatillas de vuestros hombres al lado del sofá, porque el Partido Popular nos envía de vuelta a casa a limpiar y criar hijos”*.

Es importante destacar que los primeros pasos de la iniciativa se produjeron en el ocaso de un gobierno que se había prolongado durante dos décadas¹⁶⁹ y que para hacer frente a la coyuntura económica de crisis de los últimos años y con el fin de reducir el déficit¹⁷⁰, realizó grandes reformas basadas en los recortes económicos. En este marco político, con un marco

¹⁶⁸ Según esta autora, el programa electoral del Partido Popular en materia de género para las elecciones del año 2015, se caracterizó por la incorporación de generalidades abstractas y, en su línea ideológica, el aborto y la conciliación eran temas ausentes en el programa pero sin embargo sí que se incluía la apuesta por el fomento de la natalidad a nivel estatal

¹⁶⁹ El Partido Popular inició su periodo de gobierno en la Comunitat Valenciana el año 1995 gracias a un pacto con el partido regionalista y de derechas denominado Unió Valenciana que le permitió gobernar sin mayoría absoluta. En las sucesivas elecciones incrementaría el número de votos y de escaños, gobernando sucesivos presidentes (Eduardo Zaplana, Francisco Camps y Alberto Fabra) con mayoría absoluta.

¹⁷⁰ Ampliar información en

http://cincodias.com/cincodias/2012/01/02/economia/1325643815_850215.html

legislativo que obliga a ello y con la implementación de iniciativas de PPG en diferentes administraciones, se inició el trabajo en materia de PPG en la Generalitat. Como señala una de las personas entrevistadas, este impulso inicial se debe a que *“es una tendencia general. A nivel de presupuestos generales del Estado y en otras comunidades autónomas lo están realizando y por lo tanto, no te puedes quedar atrás”* (E12.PV2).

Después de veinte años de gobierno¹⁷¹, en un contexto que vinculaba al Partido Popular con diferentes tramas de corrupción tanto a nivel autonómico como a nivel estatal y con un importante grado de descontento y movilización social, en las elecciones del año 2015 dicho partido político perdía la mayoría absoluta y con ella también el gobierno autonómico. De este modo, las elecciones autonómicas de 2015 darían paso a una IX legislatura en la que, a diferencia de lo que venía ocurriendo en las anteriores, ningún partido político contaría con mayoría absoluta, lo que perfilaría un escenario en el cual la conformación de gobierno pasaba por la negociación y asunción de acuerdos entre diferentes partidos. En este marco se conformaría un gobierno de coalición entre el Partido Socialista del País Valencià (PSPV-PSOE) que detentaría la presidencia, junto a la coalición denominada Compromís¹⁷² que aglutina a diferentes partidos de izquierdas y en su mayoría, alineados con el nacionalismo sin estado. Este gobierno autonómico se sostiene sobre el denominado *Acord del Botànic*, firmado el 11 de junio del año 2015 por las personas que encabezaban las listas electorales del PSPV-PSOE, Compromís y Podem en el Jardín Botánico de Valencia. Podem, partido de izquierdas y no alineado con el nacionalismo sin estado, participó en la elaboración y aprobación del *Acord del Botànic* y facilitó la constitución del nuevo gobierno en las votaciones de las Corts Valencianes para la investidura, pero declinó entrar a formar parte del mismo. En el preludio de este acuerdo se visibiliza la nueva orientación que se pretendía dar a la política valenciana, alejándose claramente de las dinámicas y prioridades establecidas por el gobierno anterior. Esta intencionalidad se refleja en el siguiente párrafo del citado pacto:

“Ahora nos toca la parte más difícil pero más bonita: acabar con la situación de emergencia social y poner los cimientos de un nuevo País Valencià... Un nuevo tiempo que pide una nueva política, situando las personas en el centro y las instituciones en manos de todos. Es momento de una política de pueblo y no de partido, que haga bandera del

¹⁷¹ El Partido Popular ha gobernado la Generalitat Valenciana con mayoría absoluta desde la IV legislatura (1995-1999) hasta la XIII legislatura (2011-2015).

¹⁷² Compromís es una coalición conformada por los partidos políticos Bloc Nacionalista Valencià (BLOC), Iniciativa del Poble Valencià (IdPV) y VerdsEquo del País Valencià. Este último es el que no se alinea con el nacionalismo sin estado.

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

diálogo, la pluralidad, la participación y la visión de largo plazo” (PSPV, Compromís y Podem, 2015:2).

Para hacer efectivo este cambio de paradigma, en el *Acord del Botànic* se recogen cinco líneas¹⁷³ de trabajo en el marco de las cuales se habla de la necesidad de rescatar a las personas, es decir, de que todas las personas vivan en condiciones que garanticen su dignidad como seres humanos; del rol protagonista que debe tener la sociedad civil en el cambio de modelo social, político y económico; del establecimiento de una política de desmercantilización que reestablezca y amplíe *“los servicios públicos para el cumplimiento efectivo de los derechos sociales, poniéndolos siempre bajo la lógica del bienestar colectivo y nunca del lucro privado”* (PSPV, Compromís y Podem, 2015:4); y del impulso de un nuevo modelo productivo basado en el conocimiento, la investigación y el desarrollo innovador construido a partir del principio de sostenibilidad.

En esta línea se orientaban las palabras de la Vicepresidenta y Consejera de Igualdad y Políticas Inclusivas, Mónica Oltra, en la presentación de los presupuestos de su departamento para 2017, en la Comisión de Economía, Presupuestos y Hacienda de las Cortes Valencianas. En dicho espacio señaló que el aumento presupuestario de las políticas sociales entre los años 2016 y 2017 representa un incremento del 24%, *“muy por encima del resto de secciones presupuestarias, lo que demuestra que la prioridad del Gobierno del Botànic es rescatar personas”*¹⁷⁴.

En lo que respecta a la igualdad de género, los tres partidos que posibilitaron el gobierno de coalición actual, sostienen diferentes concepciones de igualdad: PSPV-PSOE tiene una concepción reformista, frente a Compromís y Podem que se alinean con una concepción rupturista. A partir de esta diversidad, el acuerdo de Gobierno del Botànic, recoge en dos de sus líneas de actuación, diferentes propuestas en materia de igualdad (ver tabla 7.1) que hacen referencia a la redistribución de tareas, la violencia de género y el reconocimiento de derechos de las personas LGTB. Resulta llamativo en cambio, que no se haga referencia explícita alguna a los derechos sexuales y reproductivos. Por todo ello, consideramos que la concepción de

¹⁷³ Las líneas de trabajo que recoge el documento son el rescate de las personas, la regeneración democrática y la lucha contra la corrupción, gobernar para las personas, un nuevo modelo productivo y finalmente el financiamiento justo y auditoría ciudadana.

¹⁷⁴ Ampliar información en <https://compromis.net/24166/igualtat-supera-per-primera-vegada-els-1-000-milions-de-pessupost-per-a-inversio-social-i-situa-la-despesa-en-210-euros-per-habitant/>. Consultado el 06 de enero de 2017

igualdad que se desprende del *Acord del Botànic* es una concepción rupturista *light*, es decir, una concepción intermedia entre la rupturista y la reformista de los partidos vinculados.

Tabla 7.1. *Acord del Botànic*: líneas de intervención y propuestas en materia de igualdad

Línea de intervención	Propuestas en materia de igualdad de género
1. Rescate de personas	Dependencia: aplicación efectiva de la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, dotándola de los recursos necesarios y resolución inmediata de los casos pendientes.
	Violencia de género: acabar con la violencia machista contra las mujeres debe ser un objetivo transversal. Poner en marcha programas integrales que afectan a educación, servicios sociales, sanidad, fuerzas de seguridad, administración pública, justicia, cultura, medios de comunicación y hacienda.
3. Gobernar para las personas	Extensión progresiva de la enseñanza pública de 0 a 3 años.
	Aprobar una Ley integral para la igualdad efectiva de personas LGTBI y contra la discriminación por orientación sexual o identidad de género y un Plan autonómico para la igualdad de Trato, contra el Racismo, la Xenofobia y la Intolerancia.
	Promover la paridad en los órganos institucionales y poner en marcha un plan de igualdad retributiva.

Fuente: elaboración propia a partir PSPV, Compromís y Podem, 2015

En enero del año 2017, habiendo transcurrido prácticamente la mitad de la legislatura, los tres partidos políticos procedieron a realizar la *Renovació de l'Acord del Botànic*, que sigue apostando por un cambio de modelo que pone en el centro a las personas y que en materia de igualdad, amplía tanto el número como la concreción de sus propuestas. Entre estas cabe señalar la inclusión de la propuesta de desarrollar y actualizar el Instituto Valenciano de las Mujeres y por la Igualdad de género.

Como vemos, la iniciativa de PPG en la Generalitat Valenciana se inicia en un contexto institucional marcado por un gobierno de derechas no alineado con el nacionalismo sin estado y con una concepción de igualdad discursiva. Pero durante su segundo año de vida se produce un importante cambio en el contexto institucional: accede al gobierno una coalición de partidos de izquierdas con diferentes concepciones de igualdad, pero en cuya confluencia adoptan una concepción de igualdad rupturista *light*. En los siguientes apartados se analiza si este cambio tuvo o no algún efecto en el desarrollo de la iniciativa de PPG.

7.1.1.2. Realidad institucional de los organismos para la igualdad en la Generalitat Valenciana: posición en el organigrama y tipo de organismo.

En la anterior legislatura (2011-2015) el organismo con competencias en materia de igualdad tuvo dos ubicaciones diferentes en tanto a medio mandato (2012), se produjo una remodelación de la estructura de las Consellerías. Así, durante 2011 y 2012 se ubicó en la Consellería de Justicia y Bienestar Social¹⁷⁵ bajo la denominación de Dirección General de Familia y Mujer ¹⁷⁶ que asumía

“las funciones en materia de promoción y ejecución de las medidas necesarias para asegurar una política integral en beneficio de la familia e infancia, así como las relativas a promoción y ejecución de medidas para hacer efectivo el derecho a la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, atención a la mujer, mediación y prevención de la violencia de género, promoción, participación y programas de la mujer” (p. 30977).

Posteriormente, la reestructuración del organigrama¹⁷⁷ en 2012 separó en dos consellerías diferentes las áreas de Justicia y Bienestar Social, ubicando como en legislaturas anteriores, al organismo con competencia en materia de igualdad en la Consellería de Bienestar Social pero sin modificar su denominación de Dirección General de Familia y Mujer. Esta ubicación en el organigrama y el hecho de que el organismo con competencias en materia de igualdad incorporase también las competencias en materia de familia, resulta coherente con la visión discursiva de la igualdad del Partido Popular.

Con el cambio de signo político del gobierno (2015), la reorientación de las políticas públicas estuvo acompañada de la correspondiente reestructuración del organigrama de la Generalitat. En lo que respecta al organismo con competencias en materia de igualdad, hubo un cambio en

¹⁷⁵ Decreto 75/2011, de 24 de junio, del Consell, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las consellerías de la Generalitat. DOGV núm. 6552, del 27 de junio de 2011 y la Consellería de Justicia y Bienestar Social estaba conformada por la Secretaría Autonómica de Autonomía Personal y Dependencia; la Secretaría Autonómica de Familia y Solidaridad; la Secretaría Autonómica de Justicia y la Subsecretaría. La Secretaría Autonómica de Familia y Solidaridad tenía la competencia en materia de política social y de familia; atención y programas de la mujer, mediación y prevención de la violencia de género, integración de la inmigración, cooperación al desarrollo y solidaridad. Incluía las Direcciones Generales de Integración y Cooperación, Juventud y Familia y Mujer.

¹⁷⁶ Decreto 99/2011, de 26 de agosto, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Consellería de Justicia y Bienestar Social.

¹⁷⁷ Decreto 179/2012, de 4 de diciembre, del Consell, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y las Consellerías de la Generalitat.

cuanto a su ubicación en el organigrama pero no se modificó el tipo de organismo, reproduciéndose con el nuevo gobierno la fórmula de la Dirección General, con la falta de autonomía y fortaleza que ello implica. En cuanto al cambio de ubicación del organismo con competencias en materia de igualdad en el organigrama, es importante señalar que pasó a ubicarse en la nueva Vicepresidencia y Consellería de Igualdad y Políticas Inclusivas¹⁷⁸, cuya titular, Mónica Oltra, también es la portavoz del Consell y la secretaria del mismo. Entre las direcciones generales de esta Consellería¹⁷⁹ se encuentra la Dirección General del Instituto Valenciano de las Mujeres y por la Igualdad de Género. Por lo tanto, con el cambio de gobierno se produjo un cambio que afectó en dos sentidos al organismo con competencia en materia de igualdad: en primer lugar, pasó a ocupar un lugar más central al ubicarse en la Vicepresidencia y Consellería de Igualdad y Políticas Inclusivas,

“ha cambiado el rango de la Consellería, es decir, antes la Consellería de Bienestar Social era la última Consellería, la pobre; en cambio ahora la Consellería que asume la misma materia se ubica junto a la Vicepresidencia, hay una intencionalidad política de dotar de importancia a las políticas sociales y a las personas... Mónica Oltra podría haber elegido cualquier otra, podría haber elegido Hacienda o Sanidad que es la que tiene mayor presupuesto, sin embargo ha elegido esta” (E12.PV2)

En segundo lugar, la Dirección General pasó a ocuparse exclusivamente de la temática de igualdad y políticas dirigidas específicamente a las mujeres, lo que queda reflejado en las funciones que se atribuyen a dicha Dirección General en el Decreto que establece la estructura orgánica de la Generalitat del año 2015¹⁸⁰ y que hacen referencia a la gestión de medidas para la igualdad, a la promoción y participación de la mujer y a la violencia de género, tanto a la prevención como a la atención a mujeres que la han sufrido (Art. 11.b).

¹⁷⁸ Esta Consellería ostenta las competencias en materia de políticas de prestación social, servicios sociales, dependencia, personas con discapacidad, familia, mayores, menores, adopciones, juventud, mujer, igualdad, inmigración y voluntariado social.

¹⁷⁹ Esta Consellería está conformada por la Subsecretaría, la Secretaría Autonómica de Servicios Sociales y Autonomía Personal, y la Secretaría Autonómica de Inclusión y de la Agencia Valenciana de la Igualdad. Esta última Secretaría ostenta la competencia sobre las materias de política social de familias, inclusión social, juventud, integración de las personas migrantes, voluntariado social, igualdad, atención y programas de la mujer, conciliación, prevención de la violencia de género y atención a las víctimas. Entre las direcciones generales que la conforman la Dirección General del Instituto Valenciano de la Mujer y por la Igualdad.

¹⁸⁰ Decreto 103/2015, de 7 de julio, del Consell, por el que establece la estructura orgánica de la Presidencia y de las consellerías de la Generalitat. DOGV núm. 7566, del 08 de julio de 2015.

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

En relación a la realidad institucional del organismo con competencias en materia de igualdad, en este caso es necesario señalar dos aspectos adicionales. El primero de ellos está relacionado con los acuerdos que se consensaron para la conformación del gobierno de coalición. Se acordó no hacer un reparto de las diferentes Consellerías entre PSPV-PSOE y Compromís sino hacer un mestizaje que permitiese la presencia de los dos partidos en todas las áreas de gobierno. En el caso de la Consellería de Igualdad y Políticas Inclusivas la lidera la cabeza de lista de Compromís mientras que la Dirección General del Instituto Valenciano de las Mujeres y por la Igualdad de Género es gestionada por un miembro del PSPV-PSOE. Aunque este último partido incluía diferentes propuestas en materia de igualdad en su programa electoral del año 2015, entre ellas la de la recuperación del *“Institut Valencià de les dones como organismo de referencia encargado de la puesta en marcha de las políticas de igualdad”* (PSOE, 2015:99), es una realidad que el avance en materia de igualdad está siendo más complejo de lo que cabría esperar. Unos posibles desequilibrios políticos al interior de la propia Consellería podrían explicar en parte esta realidad, en tanto en cuanto la igualdad de género no se habría consolidado como una prioridad de la Consellería. Así se recoge en varias de las entrevistas realizadas, en una de las cuales se afirma que el mestizaje político

“en unos sitios está funcionando mejor y en otros está funcionando peor, pero en el caso de igualdad hay unas discrepancias entre unos firmantes del Pacto y otros firmantes del Pacto que yo creo que en opinión de muchas mujeres del movimiento – feminista-, están haciendo que haya una paralización importante porque todo está costando mucho que salga porque se tienen que poner de acuerdo” (E19.PV5).

El segundo de los elementos adicionales a remarcar en cuanto a la realidad del organismo con competencias en materia de igualdad es que, transcurrido poco más de un año desde la constitución del nuevo gobierno, por movimientos políticos concatenados dentro del PSPV-PSOE, se produjo un cambio en la persona que dirigía la Dirección General que nos ocupa. La nueva Directora es una persona muy joven, sin experiencia en este tipo de espacios y sin conocimientos específicos sobre la materia. Dicho cambio ha supuesto por tanto una dificultad añadida para la consolidación de proyectos y de una estructura potente.

A pesar de la complejidad de la realidad en que se encuentra el organismo con competencias en materia de igualdad y de las dificultades señaladas, es un hecho que el cambio de gobierno ha supuesto, cuanto menos, la recuperación económica de las políticas de igualdad. La concepción de igualdad discursiva del PP se tradujo en una importante laguna en materia de

políticas de igualdad, como señala una de las personas entrevistadas, *“no ha habido políticas de igualdad, incluso yo diría que ha habido políticas contrarias a lo que son las políticas de igualdad... y si las ha habido, han sido muy sectarias y centradas en determinadas asociaciones afines”* (E19.PV5). Sumando a este escenario la variable de la crisis económica vivida durante los últimos años de su mandato, se produjo una importante y progresiva reducción del presupuesto destinado al área de igualdad, dinámica que se ha invertido en el presupuesto del 2017, con el nuevo gobierno ya más adaptado y asentado. Una de las personas entrevistadas relata como sigue esta realidad:

“Las políticas de igualdad son las que posiblemente se han visto más perjudicadas por la coyuntura... Los recursos son absolutamente insuficientes. La excusa de la crisis ha machacado el tema de la igualdad. El cambio de gobierno en la Generalitat se ha notado en este sentido. Seguramente no es la política pública en la que más se ha notado, porque seguramente la priorización que ha hecho el gobierno de la Generalitat pues ha habido temas como la dependencia, como la pobreza energética, que han sido más prioritarias; pero sí que se ha notado” (E13.PV3)

Como indicador de este cambio de signo, en la tabla 7.2 se recoge el presupuesto destinado al programa de “Promoción de la Mujer” en los últimos diez años. Como puede observarse, el presupuesto del programa “Promoción de la Mujer” desciende año tras año durante el periodo 2007-2011, pese a que el conjunto del presupuesto de la Consellería a la que se adscribe aumenta progresivamente durante el mismo periodo. A partir del año 2012 el programa se amplió, incluyendo también la temática de “familias”, lo que explica en parte el incremento del presupuesto de ese año; pero a partir de dicho año la evolución fue de nuevo descendente hasta el año 2014. Tras esta evolución presupuestaria decreciente, el presupuesto del año 2017 del programa redefinido como de Igualdad de Género, ha recuperado de golpe la cuantía presupuestaria que tenía el programa Promoción de la mujer en 2007.

Tabla 7.2 Evolución del programa "Promoción de la Mujer": ubicación y dotación presupuestaria (2007-2017)

Año	Denominación del programa	Consellería en la que se ubica	Presupuesto programa (en miles de euros)	Presupuesto Consellería dependiente (en miles de euros)
2007	Promoción de la Mujer	Bienestar Social	17.059,93	512.853,32
2008	Promoción de la Mujer	Bienestar Social	14.573,97	552.799,83
2009	Promoción de la Mujer	Bienestar Social	10.871,17	592.093,82
2010	Promoción de la Mujer	Bienestar Social	10.850,60	672.366,94
2011	Promoción de la Mujer	Bienestar Social	10.777,99	673.447,61
2012	Promoción de las Familias y las Mujeres	Justicia y Bienestar Social	16.602,13	997.640,46
2013	Promoción de las Familias y las Mujeres	Bienestar Social	15.278,25	691.301,86
2014	Promoción de las Familias y las Mujeres	Bienestar Social	15.299,26	703.857,50
2015	Promoción de las Familias y las Mujeres	Bienestar Social	15.890,37	837.595,12
2016	Igualdad de Género	Vicepresidencia y Consellería de Igualdad y Políticas Inclusivas	14.945,70	978.035,95
2017	Igualdad de Género	Vicepresidencia y Consellería de Igualdad y Políticas Inclusivas	17.499,31	1.048.038,19

Fuente: Elaboración propia a partir presupuestos GVA

Además de estos cambios presupuestarios, la nueva Consellería de Igualdad y Políticas Inclusivas propuso la creación de Unidades de Igualdad en todas las Consellerías. Dichas Unidades, en activo desde finales del año 2015, tienen la finalidad de incorporar la perspectiva de género en el conjunto de las decisiones sectoriales que se van tomando y de avanzar hacia la igualdad real. Como se recoge en los correspondientes decretos que aprueban los reglamentos orgánicos y funcionales de cada Consellería, las Unidades de Igualdad están en la estructura orgánica y funcional de cada Consellería, ubicadas en la Subdirección General (dependen directamente de la persona titular de la Consellería y no de otro servicio de la misma), concretamente entre las funciones del Gabinete Técnico. Entre las funciones de las Unidades se encuentran velar por la aplicación efectiva del principio de igualdad entre mujeres

y hombres y supervisar y proponer medidas para la incorporación de la perspectiva de género en la elaboración de los presupuestos¹⁸¹.

Cabe advertir que la creación de estas unidades ya se recogía en el Plan de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres 2011-2014¹⁸², sin embargo dicha acción no se había llegado a implementar. Por su parte, el PSPV-PSOE también recogía su creación en su programa electoral del año 2015 (medida 915). De cualquier manera y una vez hechas estas puntualizaciones podemos decir que si bien es cierto que su creación y regulación ha supuesto un importante avance para el fomento de la igualdad de género, no hay que perder de vista que, a excepción de la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública¹⁸³, su desarrollo real se ha traducido en la atribución de nuevas funciones y responsabilidades al personal de los distintos Gabinetes Técnicos que, al no ir acompañada de la incorporación de personal adicional, ha generado una sobrecarga de trabajo para dichos Gabinetes.

Ocurre también que las personas designadas para realizar estas nuevas funciones tienen unos conocimientos muy heterogéneos en materia de igualdad, *“hay quien está desde siempre más o menos sensibilizada e implicada y quien, en el mejor de los casos, es ajena a estos temas”* (E11.PV1). Es un hecho que desde que las Unidades de Igualdad están operativas únicamente han recibido, además de los cursos de realización voluntaria que ofrece el Instituto Valenciano de Administración Pública (IVAP), una única formación específica en materia de igualdad y transversalización a principios del año 2016¹⁸⁴. Como señalan las propias técnicas de las Unidades, esta formación fue interesante para iniciar el trabajo, pero no dejó de tener un carácter muy general en la que se abordaron diferentes y necesarias temáticas, pero sin profundizar en ninguna de ellas por el poco tiempo disponible. Por lo tanto y atendiendo a la

¹⁸¹ El detalle de las funciones de las Unidades de igualdad se recogen en los Reglamentos de Organización y Régimen Jurídico de cada una de las Consellerías.

¹⁸² Se incluye en el Área 1 Transversalidad de Género, el Objetivo 1.2. Introducir la perspectiva de género en la estructura organizativa de los poderes públicos, la acción 1.2.2. Crear una Unidad en cada Consellería como estructura de apoyo para consolidar la implantación de la transversalidad de género en la Generalitat.

¹⁸³ La Consellería de Salud Universal y Salud Pública dispone de su propio plan de igualdad que se recoge en la Resolución de 9 de junio de 2016, por la que se ordena la publicación del I Plan de Igualdad de la Consellería de Sanitat Universal i Salut Pública.

¹⁸⁴ Esta formación fue impulsada desde la Dirección General del Instituto Valenciano de las Mujeres y por la Igualdad de Género que contactó con la Unidad de Igualdad de la Universidad de Valencia. En este marco, la propuesta de formación fue coordinada por Capitolina Díaz, Doctora y Profesora en el Departamento de Sociología de la Universidad de Valencia, quien lideraba un grupo de personas vinculadas a la Universidad de Valencia que impartirían las diferentes temáticas. Las temáticas que se abordaron en el marco de esta formación introductoria a las Unidades de Igualdad fueron: los planes de igualdad, uso del lenguaje no sexista, informes de impacto de género, PPG y políticas autonómicas con perspectiva de género.

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

importancia de estas Unidades para la transversalización del género en la Generalitat, sería importante reforzarlas tanto en su propia definición como en la formación. En esta línea, una de las personas entrevistadas señala que,

“En relación a las unidades de igualdad debería haber un compromiso serio de decir en esta legislatura se van a crear tantas específicas, de servicios de igualdad. Sino esto se diluirá como un azúcar en el agua. Si hay un cambio de gobierno, no hemos consolidado nada” (E13.PV3).

Con todo, las Unidades de Igualdad están jugando un importante papel en la iniciativa de PPG, especialmente en el proceso de elaboración del Informe de Impacto de género del presupuesto 2017, puesto que su participación en el del año 2016 se vio limitada por su reciente creación. Así, las Unidades han empezado a participar en la Comisión de Impacto de Género y han sido las encargadas de transmitir la correspondiente información a las diferentes Direcciones Generales de cada Conselleria. También han acompañado los procesos de análisis de los diferentes programas y han adaptado las herramientas de apoyo para la realización de los mismos. Así se desprende de una de las personas entrevistadas,

“Nosotras lo que hicimos fue tener una reunión con todas las Direcciones Generales, con todos los subdirectores generales en septiembre de 2015, se les presentó la Unidad de Igualdad que iba a estar en el Gabinete Técnico y se les explicó un poco el tema del Informe de la evaluación del impacto de género, cómo se iba a hacer, se les pasó una carpeta a cada uno con la guía de instrucciones más abreviada y con la ficha de sus proyectos y nos pusimos a su disposición para atender cualquier duda. Cuando nos entregaron la ficha, se comentaba alguna aspecto si procedía, de este modo, acompañábamos el proceso” (E12.PV2).

7.1.1.3. Herramientas de trabajo mecanismo de igualdad valenciano: ley y planes igualdad.

En coherencia con lo fijado en la Constitución, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana establece que la Generalitat es la institución responsable de promover la igualdad de derechos entre hombres y mujeres en todos los ámbitos (Art. 10) y de velar por la participación plena de unos y otras en las diferentes esferas de la vida (Art. 11). En este marco, el año 2003 se aprobó la ley 9/2003, de 2 de abril, de la Generalitat, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. Esta ley se encuentra en el grupo de las que no hacen referencia explícita

a los PPG, pero como sucede en la mayoría de las leyes autonómicas, sí que recoge la obligación de los poderes públicos valencianos de adoptar medidas que respondan a la transversalidad de género (Art. 4). En relación a dicha Ley, es importante señalar la correlación que se observa entre la concepción de igualdad discursiva del partido político en el gobierno cuando se elaboró la Ley y el contenido de la misma. A este respecto señalar lo escueto de la ley (7 páginas), y también algunos de los ámbitos que se incluyen, como por ejemplo, el capítulo IV dedicado a “Bienestar y Familia”, haciendo nuevamente presente la temática de la familia en la legislación en materia de igualdad.

El cambio de signo político afectó también a la referida Ley. Así en materia legislativa es importante destacar la modificación¹⁸⁵ de esta norma de igualdad que tuvo lugar el año 2016 y que incluyó la obligatoriedad de que los departamentos que presenten cualquier proyecto normativo, también elaboren y adjunten un informe de impacto de género (Art. 45)

En cuanto a las políticas de igualdad, cabe señalar que la Generalitat Valenciana dispone de dos herramientas para su orientación: el Plan de igualdad dirigido al fomento de la igualdad en el interior de la administración y, por otra parte, el IV Plan autonómico de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres 2011-2014. En cuanto al primero, cabe resaltar que la Generalitat acaba de presentar¹⁸⁶ el II Plan de Igualdad entre Hombres y Mujeres en la administración de la Generalitat, dando relevo al primero de ellos¹⁸⁷ vigente durante el periodo 2010-2012. Cabe señalar que dado su carácter intraorganizacional, su objetivo es avanzar hacia la igualdad en la Generalitat Valenciana, incluyéndose por tanto diferentes medidas para la formación en materia de igualdad, medidas para la conciliación y la inclusión en los procesos de selección de personal de materias de lenguaje no sexista, igualdad y violencia de género, entre otros. En este instrumento no se hace mención a los PPG.

En relación al IV Plan autonómico de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres 2011-2014, cabe señalar que se elaboró 2 años después de la caducidad del anterior¹⁸⁸, y que

¹⁸⁵ Modificación producida a través de la Ley 13/2016, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat. DOGV, núm. 7948, del 31 de diciembre de 2016.

¹⁸⁶ La Consellera de Justicia y Administraciones Públicas presentó el II Plan el 7 de marzo de 2017, estando pendiente su aprobación fijada para el próximo Consell.

¹⁸⁷ ACUERDO de 9 de abril de 2010, del Consell, por el que se aprueba el Acuerdo de la Mesa Sectorial de Función Pública de 31 de marzo de 2010, por el que se aprobó el I Plan de Igualdad entre Mujeres y Hombres de la administración de la Generalitat (2010-2012). DOCV núm. 6382 de 22 de 10 de 2010

¹⁸⁸ El III Plan de Igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres de la Generalitat Valenciana se elaboró para el periodo 2006-2009. El II Plan de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres fue para el periodo 2001-2004 y el primero, denominado Plan de Actuación del Gobierno de la Generalitat Valenciana para la Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres (1997-2000).

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

actualmente su periodo de vigencia ya ha transcurrido. Por lo tanto, actualmente y desde el año 2015, nos encontramos en un momento en el que no se dispone de brújula que oriente las políticas en materia de igualdad y la transversalización y que por tanto, favorezca el avance de los PPG. En este sentido, es reseñable destacar que otra de las propuestas que incluía el PSPV-PSOE en su programa electoral era la elaboración de *“un plan estratégico para la igualdad de mujeres y hombres en la Comunitat Valenciana 2015-2018”* (PSPV-PSOE, 2015:99).

A diferencia de lo que ocurre con la legislación autonómica, este último y caducado Plan de igualdad de oportunidades 2011-2014, sí que incluye una referencia explícita a los PPG. Dicha referencia se incluye en la primera de las ocho áreas de actuación en que se estructura el Plan y que se denomina *“Transversalidad de género en las políticas públicas”*. Como puede observarse en la tabla 7.3, las acciones que se proponen para lograr dicho objetivo son limitadas y su responsabilidad recae sobre la que fuera la Conselleria de Hacienda y Administración Pública. Se trata por lo tanto de una inclusión de la temática de carácter discursivo que hoy en día es además caduca.

Tabla 7.3. Los PPG en el Plan de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres 2011-2014. GVA.

OBJETIVO 1.5.	Avanzar en la incorporación de la perspectiva de género en la elaboración de los presupuestos de la Generalitat.	
	ACCIONES	ORGANISMO RESPONSBLE
1.5.1	Introducir el impacto de género en los presupuestos de la Generalitat	Conselleria de Hacienda y Administración Pública
1.5.2	Velar para que se aplique la integración de la perspectiva de género en los proyectos cofinanciados por fondos europeos	Conselleria de Hacienda y Administración Pública

Fuente: Plan de Igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres 2011-2014

7.1.1.4. Relación entre los organismos con competencia en materia de igualdad y de presupuestos de la Generalitat Valenciana

La Comisión del Informe de Impacto de Género en los Presupuestos de la Generalitat¹⁸⁹, es el principal órgano en el que se han venido encontrando los organismos institucionales con competencias en materia de presupuestos y de igualdad¹⁹⁰. Sin embargo, se observa que entre ambos organismos no existe más coordinación que la coincidencia en dichos espacios, así lo reconocen algunas de las personas entrevistadas que señalan que entre ambos *“falta ensamblaje... no hay ningún tipo de imbricación”* (E11.PV1). En cuanto a la Consellería de Hacienda y Modelo Económico, cabe señalar que es el organismo que lidera la iniciativa de PPG y que lo hace desde la concepción que la elaboración de dicho Informe, a diferencia de lo que sucede con otros informes que también acompañan al presupuesto, es un proceso paralelo al de elaboración del propio presupuesto. Así se reconoce en las entrevistas realizadas,

“también hay otro informe que es el de indicadores de la ejecución... es otro informe que se elabora junto con este y ese sí que forma parte digamos más de la elaboración del presupuesto que este. Digamos que este es una parte del presupuesto pero que es paralela, la hace la Comisión, no la hace la misma gente que está elaborando el presupuesto” (E14.PV4).

Esta percepción hay que enmarcarla en el proceso interno que se está produciendo dentro de la Consellería de Hacienda y Modelo Económico en relación a la igualdad de género. Especialmente cuando se inició la experiencia, no existía una especial sensibilidad por la temática de género, así en la primera reunión de la Comisión del año 2015, *“el Director General de Presupuestos estuvo dos minutos, saludó y se fue... Este era para él era un tema en el que no estaba cómodo y se notaba”* (E13.PV3). Sin embargo dentro de la Consellería y de la Dirección general se está produciendo un cambio de posicionamiento en relación al Informe de Impacto de Género del Presupuesto que se ha evidenciado en las reuniones mantenidas para la elaboración del Informe correspondiente al presupuesto de 2017, sin que haya dejado

¹⁸⁹ En los siguientes subapartados se amplía la información sobre este organismo.

¹⁹⁰ Como se ha indicado en las páginas anteriores la Dirección General del Instituto de la Mujer y por la Igualdad de género está dirigido por el PSPV-PSOE, siendo el mismo partido el que ostenta la Consellería de Hacienda y Modelo Económico, en el seno de la cual se encuentra la Dirección General de Presupuestos.

de ser una realidad que a la Consellería de Hacienda y Modelo Económico “*le falta un poco de actualización en materia de igualdad*” (E13.PV3).

Por su parte, la Dirección General del Instituto de la Mujer y por la Igualdad, tal y como se expone en el Decreto de creación de la Comisión, participa en dicha Comisión con un trato diferenciado del resto de Consellerías. Así, además de las dos personas que representan a cada Consellería, el organismo con competencias en materia de igualdad tiene presencia con otras dos personas más; todas ellas como vocales de la comisión (Art. 4 puntos a y d). Si bien es cierto que el Decreto contempla un tratamiento diferente del organismo con competencias en materia de igualdad en cuanto a su participación en la Comisión, no lo es menos que su realidad en cuanto a la falta de personal y la sobrecarga de trabajo, han dificultado que haya podido asumir nuevos retos como podría ser el de coliderar o asumir un rol más activo o protagónico en esta iniciativa. Sea como fuere, el resultado de esta situación es que entre ambos organismos, igualdad y presupuestos, no existe la coordinación y cooperación que sería deseable para obtener mejores resultados, y esta realidad se ha visibilizado en las propias reuniones de la Comisión:

“De hecho en la Comisión se produjo un debate entre la DG de las Mujeres y la DG de Presupuestos respecto de quien tenía que hacer ese informe... Incluso allí se habló de si sería adecuado tener alguna asistencia externa y la Dirección de las Mujeres sí que era partidaria, pero quien lo asumía, tampoco estaba claro. Lo que percibo es que el trabajo de imbricación entre una cosa y la otra igual no ha sido todo lo estrecho que debía de haber sido... Creo que tienen que trabajar los dos organismos para que esto funcione porque no han trabajado a la una.” (E13.PV3).

7.1.2. Sociedad civil: vinculación de las organizaciones de mujeres feministas valencianas a la iniciativa de PPG

El Estatuto de Autonomía establece que la Generalitat debe de promover la participación de los agentes sociales y del conjunto de la sociedad civil en los asuntos públicos (Art. 9.4). Así, después de 20 años de gobierno y a un mes de finalizar su mandato autonómico, el Partido Popular aprobó la Ley de transparencia, buen gobierno y participación ciudadana¹⁹¹ que en su

¹⁹¹ Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de transparencia, buen gobierno y participación ciudadana de la Comunitat Valenciana

artículo 49 incluía la creación del Consejo de Participación Ciudadana como órgano consultivo y cuya finalidad era impulsar el encuentro entre la Generalitat, la sociedad civil y la ciudadanía.

El planteamiento del actual gobierno reconoce en sus premisas la importancia de la participación ciudadana. Así, el *Acord del Botànic* -que como hemos visto, recoge la propuesta de gobierno para la actual legislatura-, reconoce en sus primeras líneas que *“ante el reto histórico que afrontamos, las fuerzas políticas firmantes pretendemos recoger las demandas sociales para convertirlas en realidad”* (p.2). En este sentido, el *Acord* destaca la importancia de la participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisión, explicitando entre otras cosas, la necesidad de articular mecanismos de participación en los procesos de elaboración de los presupuestos. En este marco, un año después de haberse iniciado la legislatura, se aprobó el decreto que regula el Consejo de Participación Ciudadana¹⁹².

En cuanto a la participación específica de las mujeres, el año 1997 se creó el Consejo Valenciano de la Mujer¹⁹³, ratificando la propia Ley de igualdad autonómica la importancia de dicho Consejo al señalar que para *“promover la plena participación de la mujer en la vida política, económica y social, resulta imprescindible contar con el asesoramiento de un órgano de participación como es el Consejo Valenciano de la Mujer”* (Art. 50). Es importante señalar que la composición del Consejo, determinada por el correspondiente decreto, es particular en tanto incluye, además de las organizaciones de mujeres, a sindicatos, universidades y representantes de la Federación de Municipios y Provincias. De todo ello se desprende la opinión recogida en diferentes entrevistas según la cual *“el Consejo de las Mujeres no es funcional... Es un consejo que está conformado de manera muy extraña, yo creo que no es verdaderamente un Consejo participativo de mujeres”* (E13.PV3). Reconociendo esta realidad, en la *Renovació de l'Acord del Botànic* (enero 2017), se incluyó la necesidad de desarrollar el *Consell de les Dones*. Sin embargo, transcurrida prácticamente la mitad de la legislatura, no ha habido ninguna convocatoria del *Consell*, manteniéndose así la poca o nula actividad del órgano consultivo que tenía en la anterior legislatura. Al respecto, hay que apuntar que en diferentes entrevistas realizadas se ha señalado que la Dirección General del Instituto de la Mujer y por la Igualdad de género estaría trabajando o tendría la intención de hacerlo, en modificar el Decreto en vigor en relación al *Consell* para, entre otros, modificar su composición.

¹⁹² Decreto 190/2016, de 16 de diciembre, del Consell, por el que se regula el Consejo de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana. DOGV núm. 7942 de 22 de diciembre de 2016.

¹⁹³ Orden de 25 de julio del 1997, de la Conselleria de Bienestar Social, por la que se crea el Consejo Valenciano de la Mujer. DOGV núm. 3081, del 18 de septiembre de 1997.

A pesar de esta predisposición, cuanto menos discursiva, frente a la faceta participativa, es importante señalar que actualmente la Dirección General del Instituto de la Mujer y por la igualdad se encuentra en una coyuntura compleja en cuanto a su relación con las organizaciones feministas. Es cierto que instaurado el nuevo gobierno se realizaron diferentes reuniones entre la institución y diferentes organizaciones de mujeres y feministas con el fin de reestablecer los canales de comunicación y tratar de dar una nueva orientación a las políticas de igualdad. Sin embargo, el paso del tiempo y las dificultades constatadas para la implementación de cualquier avance, han sembrado cierto descontento y desconcierto entre los grupos feministas. Además, existe un conflicto abierto entre el organismo con competencia en materia de igualdad y las organizaciones feministas que trabajan la temática de la violencia de género. El conflicto surgió a raíz de la gestión realizada respecto al proyecto de Orden por la cual se configura la Red Pública de Atención Social Integral a las víctimas de violencia de género. Desde el movimiento feminista valenciano se reivindica que dicho proyecto se derogue por el carácter continuista de sus contenidos en cuanto a la atención de las mujeres que han sufrido violencia de género.

Finalmente hay que señalar que en este complejo escenario entre la institución y las organizaciones de mujeres y feministas, confluyen, por una parte, el desconocimiento por parte de las organizaciones de mujeres de que la iniciativa de PPG se está implementando. Por otra parte, desde la institución no se concibe la participación de la sociedad civil en este proceso. Por lo tanto, resulta evidente que en el desarrollo de esta iniciativa de PPG no se ha dado voz a las mujeres organizadas de este territorio.

7.2. TRANSFORMACIONES EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO DE LA GENERALITAT VALENCIANA

Los primeros pasos de la iniciativa de PPG de la Generalitat Valenciana se produjeron con la introducción de cambios en el ámbito de la legislación vinculada al presupuesto; unos cambios que implicaron la progresiva incorporación de transformaciones tanto en los organismos como en los instrumentos, todas ellas recogidas y analizadas en este segundo apartado del capítulo. En el momento de escribir estas líneas y como se puede observar en las siguientes páginas, en esta incipiente iniciativa todavía no se ha trabajado sobre el ámbito de la asignación presupuestaria, es decir, no se contemplan las cuantías presupuestarias con que se dota a los programas, menos aún la cuantificación del gasto destinado a igualdad. Tampoco se incluye referencia alguna al paradigma que la sostiene, y menos aún contempla la sostenibilidad de la

vida como marco para la acción. Por lo tanto y teniendo en cuenta que en esta iniciativa autonómica de PPG no se abordan, en este capítulo se suprimen los subapartados referidos al análisis de los cambios producidos en ambos ámbitos analíticos.

7.2.1. Normas de la Comunidad Valenciana

La Ley del presupuesto autonómico 2014¹⁹⁴ introdujo, siguiendo el modelo andaluz, la obligación de elaborar un Informe de impacto de género del correspondiente presupuesto autonómico, así como la creación de las estructuras necesarias para la elaboración de dicho documento. Con este fin, la norma dicta que durante el año 2014 se debían adoptar las medidas jurídicas y administrativas necesarias para que dicho Informe pudiese acompañar al proyecto presupuestario del año 2015. Así mismo, dicha norma señala la obligatoriedad de constituir, mediante decreto del Consell, una Comisión responsable de la elaboración y coordinación del mencionado Informe. De acuerdo a ello, el Consell aprobó durante el mismo año 2014 el Decreto 154/2014, por el que se crea la Comisión del Informe de Impacto de Género en los Presupuestos de la Generalitat, determina su naturaleza y funciones, regula su composición y fija su funcionamiento¹⁹⁵.

Una vez iniciado el camino hacia la elaboración de los Informes de impacto de género de los presupuestos, se seguiría modificando la normativa correspondiente para facilitar su institucionalización. Así, en el preámbulo de la Orden 17/2014 por la que se dictan las normas para la elaboración del presupuesto de la Generalitat para el ejercicio 2015 se incluye:

“Como novedad, se regula en esta orden el Informe de Impacto de Género en los presupuestos de la Generalitat, en este marco, la integración de la perspectiva de género en los presupuestos, supone evaluar los programas y procesos presupuestarios teniendo en cuenta las desigualdades entre los sexos y reasignar los recursos de una manera más equilibrada si fuera necesario. El presupuesto se convierte así, en un instrumento fundamental para aplicar la transversalidad de género a las políticas generales” (p. 1).

¹⁹⁴ Ley 6/2013, de 26 de diciembre, de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2014. Se hace referencia al informe de impacto de género en la Disposición Adicional trigésimo tercera.

¹⁹⁵ Ampliar información sobre las características de la Comisión en el siguiente apartado de este trabajo (“Organismos”)

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

En esta Orden y además de este párrafo introductorio, se incorporan otras novedades como son, por una parte, la inclusión entre las comisiones participantes en el proceso de elaboración del presupuesto, de la Comisión del Informe de Impacto de Género en los Presupuestos de la Generalitat (Art. 2, punto 2.1.4). Por otra parte, se asigna a la Dirección General de Presupuestos la responsabilidad de la elaboración del Informe de Impacto de Género de los Presupuestos (Art. 2, punto 2.2.1.d). A su vez, en las posteriores órdenes que dictan las normas para la elaboración de los presupuestos¹⁹⁶, se mantiene la información relativa al Informe de impacto de género y la Comisión, pero además se incluye información adicional sobre el cómo elaborar dicho Informe. A ese respecto se señala que las diferentes secciones presupuestarias debían de analizar sus programas desde la perspectiva de género siguiendo las instrucciones de la Comisión y remitir a la Dirección General de Presupuestos los correspondientes informes. A partir de estos últimos, según se indica en la Orden, un grupo de trabajo constituido a tal efecto por la Comisión, elaboraría el Informe que sería finalmente aprobado en el pleno de la Comisión para adjuntarse al proyecto de presupuestos del año 2016 y 2017 consecutivamente (Art. 6, punto 6.1.c). Como comprobaremos a continuación, el proceso de elaboración del Informe detallado en las órdenes coincide con la descripción obtenida en las entrevistas realizadas:

“lo primero que hacemos es convocar a la Comisión y a partir de ahí se determinan cuáles van a ser las líneas a seguir en el Informe, lo que se va a incluir, lo que no, aquello en lo que se va a hacer más hincapié... Luego mandamos unas fichas a los representantes de la Comisión de cada Consellería quienes las hacen llegar a las Direcciones Generales para que las completen en cada programa que consideran que tienen relevancia a nivel de impacto de género. Luego aquí, cuando llega, vemos toda la documentación, lo ordenamos un poco y le damos un poco de forma. A final llevamos un informe que lo aprueba la Comisión que es el Informe que va a ir junto al proyecto de presupuesto” (E14.PV4).

¹⁹⁶ Orden 1/2015, de 9 septiembre, del conceller de Hacienda y Modelo Económico, por la que se dictan las normas para la elaboración del presupuesto de la Generalitat para el ejercicio 2016 y Orden 4/2016, de 17 de junio, de la Consellería de Hacienda y Modelo Económico, por la que se dictan las normas para la elaboración del presupuesto de la Generalitat para el ejercicio 2017.

7.2.2. Organismos e instrumentos en la Generalitat Valenciana

En cuanto a las transformaciones introducidas en el ámbito de los organismos y los instrumentos, en este caso se traducen, principalmente en la conformación de la Comisión del Informe de Impacto de Género en los presupuestos de la Generalitat y en la elaboración de un Informe de impacto de género de los presupuestos autonómicos anuales.

7.2.2.1. Organismos: la Comisión y formaciones.

La primera modificación en el ámbito de los organismos se produjo en cumplimiento del Decreto que establecía la creación de la Comisión del Informe de Impacto de género en los presupuestos de la Generalitat¹⁹⁷. Así, tras ser aprobado dicho decreto el mes de septiembre de 2014, se creó ese mismo año la referida Comisión, cuya primera reunión tuvo lugar el 17 de octubre también del 2014. Dicho organismo se adscribe a la Consellería con competencias en materia de hacienda (Art. 2) y, según se describe en el citado decreto, sus principales funciones son la elaboración del Informe de Impacto de Género que acompaña al Proyecto de Ley de Presupuestos de la Generalitat; la elaboración del sistema de indicadores, de recogida de información y su análisis para evaluar el impacto de género del presupuesto; y finalmente, cualquier otra función que se le pueda atribuir para el logro de la incorporación de la perspectiva de género en el presupuesto público (Art. 3)

La Comisión está compuesta por la presidencia (persona titular de la Dirección General que tenga atribuidas las competencias en materia de presupuestos); vicepresidencia (persona titular de la Subdirección General que tenga atribuidas las competencias en materia de presupuestos), las vocalías, entre los que hay dos representantes de cada una de las consellerías que conforman la Administración de la Generalitat y otros representantes adicionales de diferentes dirección generales, entre ellas dos representantes más de la dirección general con competencia en materia de igualdad (Art. 4 Decreto 154/2014). Es importante resaltar que el Decreto de creación de la Comisión se aprobó previamente a la instauración de las Unidades de Igualdad, motivo por el cual ni tan siquiera se pudo contemplar su inclusión como miembros. No obstante, es un hecho que, a finales del año 2016 las Unidades de la mayor parte de las consellerías acudieron a la Comisión como una de las dos representantes.

¹⁹⁷ Decreto 154/2014, de 26 de septiembre, del Consell, por el que se crea la Comisión del Informe de Impacto de Género en los presupuestos de la Generalitat. DOGV núm. 7370, de 29 de setembre de 2014.

Así mismo, la norma establece que la Comisión puede crear tantos grupos de trabajo como considere oportuno para poder desarrollar su mandato. En esta línea, durante el año 2015 se crearon dos grupos: el primero para la clasificación de los programas presupuestarios y el segundo con la finalidad de fijar el contenido del análisis de los programas presupuestarios (fichas de análisis) que se incorporan al Informe (ampliar información sobre ambos aspectos en el subapartado siguiente). Ambos grupos estuvieron constituidos por la Vocal representante de la Dirección General de Presupuestos, la vocal representante de la Dirección General con competencias en materia de Igualdad de Género y el Secretario de la Comisión.

De lo dicho se desprende que, si bien es cierto que la Comisión tuvo inicialmente un carácter más formal que solo pretendía cumplir con lo establecido en la normativa; el establecimiento del nuevo gobierno, unido a la incorporación de facto de las unidades de igualdad, ha generado, desde nuestro punto de vista, la existencia de una cierta intencionalidad de que la Comisión adquiera otras características y que se empiece a perfilar como un espacio de debate y reflexión colectiva para la mejora de la iniciativa. Así se desprende de las afirmaciones recogidas en el marco de la investigación, según las cuales,

“En principio creo que la Comisión era más para cubrir expediente que para trabajar en serio pero la de este año 2016 fue mejor que la del año anterior. Se debatió mucho: por una parte, sobre la necesidad de volver a evaluar qué programas debían analizarse; y por otra parte, tener metodología y elaborar los indicadores. Ahí fue cuando se acordó que habría como un grupo de trabajo que trabajaría estas cosas.”
(E13.PV3)

Desde que se alcanzaron los acuerdos que menciona esta entrevistada, han pasado varios meses durante los cuales la Comisión no se ha puesto en contacto con las personas que se ofrecieron voluntariamente a conformar los subgrupos de trabajo para tratar de mejorar la propuesta metodológica¹⁹⁸. Por lo tanto, aunque parece que ha habido un cambio de actitud y apertura, ésta no ha tenido concreción alguna, como señala una de las entrevistadas, *“otra cosa es que aún no sabemos hasta qué punto ha cambiado, está pendiente ver si se materializa todo lo que se habló”* (E13.PV3). El hecho de que la Comisión no esté adquiriendo este nuevo

¹⁹⁸ El acuerdo para la formación de los grupos de trabajo se produjeron durante el mes de septiembre-octubre del año 2016. En febrero del año 2017, aún no se había retomado la comunicación para empezar a trabajar en los temas acordados. Aproximadamente en el mes de junio se empieza a trabajar en la elaboración del Informe del siguiente año.

perfil, dificulta el trabajo a realizar en tanto, *“el no tener un liderazgo y no tener estructura propia dificulta el proceso porque todos tenemos demasiado trabajo”* (E13.PV3). Por todo ello y dados los momentos iniciales de la experiencia, sería importante que la Comisión se consolidase como un espacio permanente de coordinación, es decir, que se responsabilizase de la convocatoria tanto de la Comisión como de los subgrupos de trabajo; que pudiese ofrecer una orientación tanto en la revisión de la propuesta metodológica como en el proceso de elaboración del Informe de Impacto; y que valorase (y en su caso materializase) la contratación de una asesoría externa para el inicio de la experiencia.

Además de la creación de la estructura que se ha considerado necesaria para avanzar en la elaboración de los Informes de impacto de género, durante el 2016 se han realizado dos formaciones sobre la temática de PPG dirigidas al funcionariado de la Generalitat. La primera se produjo a principios de año (enero-febrero), y se enmarcó en la formación dirigida específicamente a las personas que conformaban las recién creadas Unidades de igualdad de cada Consellería¹⁹⁹. La formación específica de PPG, fue impartida por la persona que redacta esta tesis y tuvo una duración de 6 horas. Cabe resaltar que esta ha sido la primera formación recibida por parte del funcionariado de la Generalitat sobre esta materia.

Posteriormente, desde la Generalitat se valoró ampliar la formación en PPG. Para ello, el Institut Valencià d'Administració Pública (IVAP), dependiente de la Conselleria de Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas programó el curso *“El presupuesto de la Generalitat con perspectiva de género”*, de 25 horas de duración, para el mes de septiembre del 2016. De este modo, la temática de los PPG entraba en la cartera de los cursos a ofrecer al funcionariado público; sin embargo, la inscripción en dicho curso era voluntaria, con lo que no se aseguró que participasen todas las personas vinculadas a la elaboración del Informe de impacto de género de cada consellería, incluido el personal con capacidad de toma de decisión. Por otra parte, las fechas en que se impartió el referido curso, coincidieron con los meses de mayor actividad en el proceso de elaboración de presupuestos, lo que dificultó la participación del personal técnico y responsable de la Dirección General de Presupuestos, al tiempo que resultó de utilidad a las personas de las Unidades de igualdad que asistieron y que estuvieron involucradas en el proceso de elaboración del informe de impacto del presupuesto 2017. El curso lo impartió de nuevo Monica Gil y es importante destacar que al gestionarse desde el IVAP, no hubo la posibilidad de establecer una coordinación previa con

¹⁹⁹ Ampliar información en el subapartado *“Realidad institucional del organismo para la igualdad”* de este capítulo.

los organismos con competencias en materia de igualdad o presupuestos para poder orientar el curso de acuerdo a las necesidades de estos.

En este sentido sería importante impulsar la formación específica en materia de PPG tanto al personal técnico y responsable de la Dirección General de Presupuestos como al personal vinculado a la elaboración del Informe de las diferentes direcciones generales, propuesta compartida por diferentes personas entrevistadas que señalan que es evidente que *“el personal de las diferentes direcciones generales que tiene que hacer las fichas, debería de tener más formación en materia de género”* (E14.PV4). De este modo se rompería con percepciones como las rescatadas en las entrevistas sobre este proceso y que se plasman a continuación,

“me di cuenta que las Direcciones Generales no tienen ni idea de qué cosa estamos hablando cuando se plantea esto. Ven una ficha como ven doscientas mil al cabo del año... Las primeras piedras que hay que poner en este tipo de iniciativas tienen que ver con la sensibilización. Tú sensibilizas muy poco si te limitas a pasar una Guía donde das unas instrucciones como si estuviéramos hablando de un tema cualquiera como podría ser contratar los servicios de limpieza de cualquier hospital” (E11.PV1)

7.2.2.2. Instrumentos: el Informe

Tal y como se indicaba en la Ley autonómica de presupuestos 2014, en ese año se empezó a trabajar en la elaboración del Informe de Impacto de Género del Presupuesto de 2015 de la Generalitat. En los tres informes elaborados desde entonces se reconoce dicho instrumento como medio para incorporar la perspectiva de género en los presupuestos autonómicos, convirtiéndolo de este modo en una herramienta estratégica para avanzar en la transversalidad de género en el conjunto de las políticas autonómicas. Con este fin y teniendo en cuenta la permanencia de desigualdades entre mujeres y hombres, se reconoce la necesidad de analizar los programas presupuestarios y de trabajar en la reasignación de los recursos económicos para reducir o eliminar tales desigualdades (Generalitat Valenciana 2014, 2015 y 2016). En relación a lo último, cabe señalar que, como se ha adelantado, en los Informes de impacto no se incluye cuantificación alguna de los recursos destinados a los programas y menos, al fomento de la igualdad.

En cuanto al Informe en sí, cabe señalar que hasta el momento de la redacción de este trabajo, se han realizado tres de ellos, correspondientes a los presupuestos autonómicos de los años

2015, 2016 y 2017. La estructura básica de los dos primeros es prácticamente idéntica, modificándose la de la tercera edición. Siguiendo el modelo del Informe andaluz, los dos primeros Informes se ordenan en tres grandes apartados a los que se añaden la introducción y la presentación de los lineamientos estratégicos para la evaluación del impacto de género. Los referidos tres grandes bloques del texto constituyen de facto un diagnóstico de la realidad autonómica desde la perspectiva de género, que es el apartado que se ha eliminado en el caso del último Informe (2017); un análisis del personal de la Generalitat; y finalmente, los análisis de impacto de género de los programas presupuestarios.

El primer Informe se elaboró con un breve margen de tiempo, concretamente en los 10 días que transcurren entre la constitución de la Comisión (17 octubre 2014) y la aprobación del documento; por esta razón se dice de él que *“el informe que sale en 2015 es un informe sociológico, pero no es un análisis de los capítulos presupuestarios, porque no da tiempo ni hay la formación, por lo que se hizo lo que se pudo por cumplir con la norma”* (E12.PV2). Así, en el último apartado de este Informe del presupuesto de 2015 sólo se incluyó el análisis desde la perspectiva de género de: las políticas de formación impartida por la Generalitat a su personal; la política de empleo y formación de la Generalitat a través del Servicio Valenciano de Empleo y Formación; y determinados programas²⁰⁰. En contraste, en los Informe del presupuesto de los años 2016 y 2017, cada centro gestor trabajó en el análisis de sus propios programas y en el Informe global se incluyen, *“agrupados por secciones presupuestarias, los análisis de impacto de género de los programas presupuestarios de gasto que se han identificado como susceptibles de tener incidencia, mediante sus actuaciones, en el avance de los objetivos de igualdad entre mujeres y hombres”* (Generalitat Valenciana 2015:171); lo que se traduce de hecho en la compilación de las fichas de análisis de los programas correspondientes.

Con el fin de elaborar el Informe anual, la Dirección General de Presupuestos generó en 2015 una metodología de trabajo inspirada en los modelos estatal y andaluz²⁰¹ que se recogió en un documento interno denominado *“Guía para la elaboración del informe de impacto de género en los presupuestos de la Generalitat”*, a partir de ahora la Guía. El objetivo de este documento era orientar la elaboración del Informe, especialmente de las fichas de análisis de los programas presupuestarios a completar por las direcciones generales y, de este modo, evitar la heterogeneidad en los contenidos de tales análisis. Con este fin, la Guía se socializó en

²⁰⁰ Concretamente se analizaron los Programas de Formación Profesional; las Actuaciones de la Dirección General de Centros y Personal Docente, las Actuaciones del Instituto Valenciano de Competitividad Empresarial (IVACE) y las Ayudas al sector agrario (PAC).

²⁰¹ Modelos descritos respectivamente en los capítulos 4 y 6 de este trabajo.

la Comisión y desde ahí se trasladó a las diferentes direcciones generales. En las entrevistas realizadas se observa que existe una percepción de que la Guía tiene un contenido “denso”, que desde diferentes Unidades de Igualdad se trató de simplificar y clarificar antes de entregarlo a las Direcciones Generales. La metodología propuesta pasa por dos etapas que vienen reiterándose en diferentes iniciativas: el establecimiento de un criterio de selección para la inclusión/exclusión de los programas en el Informe y la consolidación del Informe de impacto que pasa por el análisis previo de los programas presupuestarios en las respectivas fichas de trabajo.

Clasificación de los programas

En lo que se refiere a la fijación de los criterios de selección de los programas, la Comisión creó en 2015 un grupo de trabajo conformado por la vocal representante de la Dirección General de Presupuestos, la vocal representante de la Dirección General con competencias en materia de Igualdad y el Secretario de la Comisión; dicho grupo se encargó de avanzar en la propuesta remitida desde presupuestos para la clasificación de los programas presupuestarios. Como se indica en la Guía, se trata de clasificar los diferentes programas presupuestarios en tres grupos distintos en función de si existe correlación entre los fines y objetivos de cada programa y los objetivos de igualdad definidos en la Ley y en el Plan de igualdad autonómicos. A partir de estas variables los tres grupos quedan definidos como sigue:

- Grupo 1: Programas con competencia explícita en igualdad de género. Incluyen aquellos programas “que se desarrollan dentro del marco de alguno de los ámbitos de intervención prioritaria en materia de igualdad de oportunidades” (Consellería de Hacienda y Administración Pública s/a:2), tanto los que tienen objetivos explícitos en materia de igualdad (clasificados a su vez en el subgrupo 1.1), como aquellos otros que tienen relación con las políticas de igualdad a pesar de no explicitar entre sus objetivos dicha materia (grupo 2.2).
- Grupo 2: Programas con clara incidencia en la igualdad de género pero sin mandato normativo ni programático explícito. Está integrado por aquellos programas que tienen un importante impacto de género a pesar que su ámbito de desarrollo no se encuentra entre las prioridades fijadas por las políticas y leyes de igualdad.
- Grupo 3. Programas sin incidencia manifiesta en igualdad.

A diferencia de cómo se ha procedido en una parte importante de las iniciativas analizadas hasta ahora, la primera clasificación de los programas la realizó el Departamento con competencias en materia presupuestaria. Así mismo, la propuesta metodológica incluye la necesidad de revisar anualmente la clasificación con la finalidad de poder reclasificar los programas en función de las modificaciones que se hayan producido en los diferentes programas presupuestarios. A diferencia de la primera, esta revisión se ha venido realizando y consensuando con las diferentes Consellerías.

Tras su clasificación, según indica la Guía, deben procederse a su análisis para después incluir en el Informe aquellos programas incluidos en los grupos 1 y 2, quedando excluidos los del grupo 3 (a pesar que diferentes personas entrevistadas aseguran que únicamente se incluyen los programas clasificados en el grupo 1). Al respecto es importante tener en cuenta que, como sucede en el caso de la iniciativa del País Vasco, el centrarse únicamente en los programas ubicados en el grupo 1 implica que queden fuera una parte muy importante de programas con un gran potencial.

Análisis de los programas

En cuanto a la etapa metodológica concerniente al análisis de los diferentes programas, la Guía establece que deben contener cinco apartados: el primero sistematiza aquellos contenidos y finalidad del programa relacionados con la igualdad de género. El segundo recoge el “compromiso de cada uno de los programas presupuestarios con los objetivos de las políticas de igualdad”, lo que implica vincular el articulado de la Ley de igualdad autonómica y las áreas de actuación del Plan de igualdad, con los objetivos generales del programa presupuestario en cuestión. Dentro de este mismo apartado, también deberían identificarse las actuaciones que se van a desarrollar en el marco del programa para alcanzar los objetivos de igualdad a que se ha vinculado el programa. Resulta evidente que el modelo de referencia de este apartado ha sido la propuesta estatal y como sucedió durante una etapa en aquel caso, es importante tener en cuenta que el último Plan de igualdad autonómico de que se dispone se elaboró para el periodo 2011-2014. Como señala una de las personas entrevistadas, *“no tenemos plan de igualdad desde el 2014... no puedes hacer un informe de impacto de género de los presupuestos si no tienes un plan de igualdad operativo. Estamos construyendo la casa sin cimientos...”* (E12.PV2). Además, habría que señalar también la antigüedad y desfase de la legislación autonómica en materia de igualdad. Por lo tanto, sería importante actualizar ambas herramientas para evitar elaborar un Informe de impacto de género a partir de una normativa desfasada y sin una planificación actualizada.

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

El tercer apartado recoge el análisis de impacto de género de cada programa contemplándose para ello dos aspectos distintos: diagnóstico desde la perspectiva de género del ámbito de intervención del programa y la previsión de los resultados esperados, para lo que *“podrán proponerse indicadores coherentes con los objetivos y actuaciones del programa, que permitan conocer el grado de cumplimiento de los objetivos de igualdad de oportunidades”* (Guía 2017, p. 3). En el contexto de este tercer apartado hemos observado una cierta contradicción en relación a los aspectos contemplados: el diagnóstico que se realiza hace referencia a la realidad existente entre hombres y mujeres en un determinado ámbito, pero posteriormente, cuando se abordan los resultados esperados, se produce un giro y se centra en los resultados que tendrá la aplicación del programa en cuestión, sobre los objetivos de igualdad recogidos en los correspondientes Ley y Plan de igualdad (en lugar de hacer referencia a los resultados que se obtendrán sobre la realidad previamente descrita). En este punto es importante recordar el giro que se da a la propia herramienta del informe de impacto de género en la iniciativa estatal; un giro que implica poner el centro de atención en cómo los programas presupuestarios se alinean con los objetivos de igualdad y no tanto en analizar su impacto de género sobre una determinada población de mujeres y hombres.

El cuarto apartado de la propuesta metodológica para realizar el análisis de los programas recoge la valoración del impacto de género. En este caso la valoración no pasa por diagnosticar si el impacto de los diferentes programas es positivo o negativo, sino que se trata de *“conocer la contribución del programa presupuestario en la consecución de los objetivos generales de la política de igualdad de género”* (Conselleria de Hacienda y Administración Pública, s/a:3). De nuevo y siguiendo la estela estatal, se observa cómo el acento se pone en el efecto de los programas en los objetivos de igualdad (recogidos en la Ley y Plan) y no tanto en el impacto del programa sobre una determinada realidad conformada por hombres y mujeres que viven en situación de desigualdad. Para ello, la valoración del impacto pasa por contemplar dos criterios diferentes: uno cuantitativo, que mide la capacidad de impacto a partir del número de personas que se benefician de las actividades que fomentan la igualdad en el marco del programa en cuestión; y un segundo criterio de naturaleza cualitativa que hace referencia a la relevancia funcional del programa y que valora la importancia de éste para el avance en materia de igualdad. Ambos criterios se miden con una escala que va del 0 al 3, siendo el tres la máxima puntuación a obtener. En este punto resulta evidente la similitud entre los criterios establecidos para medir el impacto de género de los programas en la iniciativa valenciana y los de la experiencia andaluza para clasificar los programas en la Escala G+. Por lo tanto y a modo de resumen, la valoración del impacto de los programas presupuestarios en esta iniciativa, no

señala si hay un impacto positivo o negativo en términos de género, sino que cuantifica la relevancia y la capacidad de impacto de los programas.

Finalmente el análisis de los programas se cierra con un quinto apartado que pretende recoger las propuestas de mejora y las recomendaciones que permitirían mejorar el impacto de género de los programas.

Como se ha venido señalando, la actual propuesta metodológica para la elaboración del Informe de impacto de género se realizó en la propia Dirección General de Presupuestos, sin disponer de recurso humano o económico alguno adicional para ello. Siendo además una propuesta joven y que se encuentra en una coyuntura política más favorable para su desarrollo que la existente en el momento de su aparición, es interesante señalar alguna de sus debilidades con el fin de facilitar su mejora. En este sentido, es interesante revisar componentes como la valoración del impacto de género de los programas que se plantea.

Además de la posibilidad de revisar la propuesta metodológica, es interesante también señalar las diferencias existentes entre el planteamiento que se realiza en la Guía y la aplicación práctica que posteriormente se materializa en la práctica. En primer lugar y como se viene señalando en relación a las otras iniciativas, el contenido que los diferentes centros gestores incluyen para cada apartado del análisis de los programas es muy heterogéneo. En segundo lugar, en relación al apartado de identificación de objetivos y actuaciones en materia de igualdad, en el primer punto dedicado a la identificación del articulado de las normas y planes, cabe señalar que en la mayoría de los programas únicamente se hace referencia a la Ley autonómica de igualdad, ignorándose el contenido del Plan autonómico de igualdad; herramienta que, según la guía y las indicaciones del propio informe, deberían tenerse en cuenta a la hora de realizar esta identificación. Esta discrepancia entre la Guía y la práctica podría entenderse en tanto el Plan de igualdad está caducado, sin embargo, sería importante homogeneizar el criterio para que las diferentes consellerías trabajasen con las mismas herramientas. En este mismo apartado, en el subapartado de “identificación de las actuaciones previstas”, en diversas ocasiones se incluyen todas las actuaciones (no exclusivamente las que favorecen la igualdad) que se prevé realizar en el marco del programa y que se recogen en la ficha del presupuesto cuya denominación es “principales líneas de actuación para alcanzar el objetivo”, independientemente de su contribución al fomento de la igualdad.

En tercer lugar, en relación al apartado “Análisis de impacto de género”, es importante señalar aspectos en los dos subapartados que lo conforman. En el subapartado dedicado al diagnóstico o “situación de partida”, sería interesante recoger, tal y como se indica en la Guía, la información relativa a los resultados del programa en los ejercicios anteriores, ya que esto permitiría conocer su evolución histórica. Igualmente, sería importante incluir, tal y como se indica en la Guía, una descripción de la realidad en los ámbitos concretos de desarrollo de los programas señalando la *“descripción de los obstáculos sociales de carácter general que pudieran tener incidencias sobre los niveles de participación de mujeres y hombres”* (Consellería de Hacienda y Administración Pública, s/a:2). En este sentido cabe señalar las dificultades manifiestas para poder elaborar un diagnóstico de la situación de partida de las mujeres y los hombres en los ámbitos concretos de aplicación de los programas: es importante señalar la escasez de datos estadísticos disponibles en la administración valenciana, *“la mayor parte de las bases de datos estadísticas de los departamentos no tienen en cuenta la variable género y no desagregan los datos en función de esta variable.”* (Generalitat Valenciana, 2015:187). Por otra parte, para poder ampliar la información cuantitativa con un análisis cualitativo de la situación, sería necesario que hubiese conocimiento en materia de igualdad de género por parte de las personas encargadas de realizar esta tarea. El segundo subapartado referido a los resultados esperados, según se indica en la Guía, debería recoger *“indicadores coherentes con los objetivos y actuaciones del programa”* (Conselleria de Hacienda y Administración Pública, s/a:3). Sin embargo, es este espacio, muchas fichas recogen afirmaciones genéricas sobre los resultados que se obtendrán, a modo de objetivos, a partir de la construcción sintáctica del infinitivo. En esta línea, una de las entrevistadas señala que

“creo que se mejoraría mucho si se introdujeran indicadores... Poder cuantificar a través de indicadores cual es el impacto de género de cada actuación que estamos diciendo en el informe. Y conseguir que eso influyera después a la hora de hacer el presupuesto, que se pudiera tener en cuenta a la hora de hacer el presupuesto.
(E14.PV4)

Finalmente, es muy importante que se complete el apartado de propuestas de mejora y recomendaciones, ya que se trata de un apartado con mucho potencial para la transformación y mejora de los programas.

7.3. CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS DE LA INICIATIVA DE PPG DE LA GENERALITAT VALENCIANA

El análisis de la iniciativa de PPG de la Generalitat Valenciana, permite concluir que en este caso se han introducido una serie de cambios que se han concentrado tanto en el ámbito de las normas como en el de los organismos e instrumentos, encontrándose ausentes las modificaciones en los otros dos potenciales ámbitos a transformar, la asignación presupuestaria y el paradigma. Como puede verse en la tabla 7.4, atendiendo al análisis de estos cambios, clasificaríamos esta joven iniciativa en la categoría C(-) de la Progresión en Transformación.

Tabla 7.4. Resumen del análisis de la iniciativa de PPG de la Generalitat Valenciana

Actor impulsor	Gobierno	Concepción de igualdad	1º Discursiva 2º Reformista-rupturista
		Realidad institucional del mecanismo de igualdad	Tipo: Dirección General (1º de Familia y Mujer y 2º del Instituto Valenciano de las Mujeres y por la Igualdad) Ubicación: 1º Periférica; 2º semi-central (depende de Vicepresidencia)
		Herramientas para la igualdad	Legislación: Ley de igualdad (2003) Política: Plan de Igualdad (2011-2014)
		Liderazgo de la iniciativa	Organismo con competencias en materia presupuestaria.
Otros actores	Legislativo		
	Sociedad civil		
Cambios en los ámbitos analíticos	Normas	- Ley presupuesto autonómico 2014 (Ley 6/2013) - Decreto creación comisión (2014) - Directrices presupuestarias	
	Organismos e instrumentos	- Comisión del Informe de Impacto de Género en los Presupuestos de la Generalitat - Informe de Impacto de Género del presupuesto	
	Asignación presupuestaria		
	Paradigma político-ideológico		
Progresión en Transformación			C(-)

Fuente: Elaboración propia.

Como se ha venido señalando, el inicio de la iniciativa se produjo durante el último periodo de la legislatura del Partido Popular, siendo heredada por un gobierno de distinto signo político que se autodefine como gobierno del cambio, con nuevas y distintas prioridades y políticas. En este contexto político, hasta el momento de escribir estas líneas, el proceso se ha caracterizado por haber partido y haberse desarrollado con los recursos económicos, humanos y de conocimientos existentes en la propia Generalitat, tanto para elaborar la propuesta metodológica como para elaborar los informes sectoriales y el Informe final de Impacto. Es de las pocas experiencias analizadas en este trabajo que no han contado con algún tipo de asesoría externa para elaborar la propuesta metodológica y guiar la elaboración de los primeros Informes, con las limitaciones que ello supone en ambos elementos. Llama la atención que el cambio del gobierno no haya acarreado ninguna revisión ni ninguna propuesta de modificación o mejora en la metodología de trabajo; más bien ocurre lo contrario, se ha optado por dar continuidad a los procedimientos establecidos durante el gobierno anterior. Esta situación resulta llamativa, en tanto en cuanto el propio PSPV-PSOE, partido que lidera la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico, incluía entre las medidas de su programa electoral la necesidad de mejorar esta iniciativa: *“los presupuestos de la Generalitat irán acompañados de un auténtico informe de impacto de género y no la pantomima que ahora acompaña a los presupuestos”* (PSPV-PSOE, 2015:99). Como señala una entrevistada,

“... el gobierno anterior entendía como una mera formalidad el que hubiera un informe de impacto en relación a los presupuestos. Creo que el bipartito se lo toma con un poco más de interés... Entonces, si intentas hacer algo distinto, pues no puedes heredarlo todo; la visión no la puedes heredar si quieres llegar a una perspectiva distinta y eso es lo que yo creo que se está acarreado... y todas las disfuncionalidades que podrían derivarse de ahí se están asumiendo ... metodológicamente hablando, yo creo que nos fallan las premisas” (E11.PV1)

A pesar de este continuismo en la propuesta metodológica y el modo de proceder, es importante destacar que se han producido importantes pequeños avances como es el hecho que se empiece a visibilizarse y conocerse la iniciativa, como señala una entrevistada, *“lo que sí es cierto es que con todo esto en algunos sectores se empieza a hablar del asunto, y eso creo que es muy importante”* (E11.PV1). En la misma línea, desde el inicio de la iniciativa hasta la actualidad se ha producido la incorporación al proceso de las Unidades de igualdad en la Comisión y ha habido un importante cambio de actitud por parte del organismo con competencias en materia de presupuestos en relación tanto a la Comisión como al propio

proceso de elaboración del Informe. No obstante, para poder seguir avanzando y atendiendo especialmente a la situación de los organismos con competencias en materia presupuestaria y de igualdad, sería necesario fomentar una mayor cooperación y coordinación entre ambos con el fin de poder impulsar realmente esta iniciativa. Así mismo, sería importante generar espacios de formación para las personas involucradas, desde las propias Unidades de Igualdad hasta el personal de la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico, pasando por la clase política y técnica involucrada en la elaboración del proceso presupuestario de las diferentes Consellerias.

En esta línea, consideramos interesante recuperar e incardinar el cambio de rumbo político que se incluye en el *Acord del Botànic* con el potencial de las iniciativas de PPG como herramienta para propiciar dicho cambio. En dicho acuerdo se marca la necesidad de impulsar un cambio de paradigma en la orientación y objetivos de las políticas, se apuesta por poner en el centro el bienestar colectivo de la ciudadanía. Por lo tanto, el marco está dado, la herramienta de los PPG se ha empezado a utilizar y el personal técnico ha ido sensibilizándose en la materia. La mayor dificultad que queda es demostrar una verdadera voluntad política y avanzar frente a un reloj que marcha sin posibilidad de detención. Es cierto que se trata de una experiencia joven, pero justamente el hecho que los procesos y metodologías aun no estén asentados en la estructura administrativa, junto con un nuevo marco político propicio para incorporar las modificaciones metodológicas oportunas; ofrecen un escenario perfecto para avanzar y desarrollar las potencialidades de esta herramienta para la transformación y mejora de las políticas y programas de la Generalitat incorporando la perspectiva de género. Como señala una de las personas entrevistadas, *“hay que empezar a andar que yo creo que es como se hace el camino. Yo pienso que hay que seguir aprendiendo”* (E12.PV2). En la misma línea, otra persona entrevistada señala que *“yo creo que este tema está un poco por desarrollar. Hemos empezado hace poco, creo que es un buen camino, pero falta tiempo, experiencia y que vayamos profundizando poco a poco en el tema para que el resultado sea mejor”* (E14.PV4). Para ello, resulta imprescindible una voluntad política real porque como bien señalan las técnicas entrevistadas *“o consolidas Igualdad y Presupuestos como prioridad o estás a expensas de la eventualidad de lo que pueda pasar en cada momento”* (E11.TPV1).

CAPÍTULO 8. LA EXPERIENCIA DE PPG EN EL CONSELL INSULAR DE MALLORCA

La iniciativa del Consell Insular de Mallorca fue impulsada desde la Dirección Insular de Igualdad²⁰² y se prolongó durante el periodo 2008-2010. La experiencia tuvo un carácter muy puntual y experimental, y se desarrolló en dos etapas que conforman un proceso de capacitación de carácter más teórico en su primera fase y de naturaleza más práctica en la segunda. La propuesta de esta iniciativa surgió a raíz de la realización de unos seminarios en materia de igualdad de género a principios del año 2008 dirigidos al personal de la administración insular. Fruto de esta formación, en la que se abordó expresamente y entre otras la temática de los PPG, la Dirección de Igualdad valoró el impulso de la iniciativa cuyo primer paso fue la elaboración de un manual para incorporar la perspectiva de género en los presupuestos públicos. Previamente a las formaciones específicas, entre mayo y diciembre de 2009, se desarrolló la segunda fase, que consistió en la puesta en práctica de la propuesta metodológica elaborada y trabajada con anterioridad a nivel teórico.

En este capítulo se presenta el análisis de esta experiencia de PPG siguiendo el mismo esquema utilizado anteriormente. Así el capítulo se estructura a partir de tres grandes apartados, el primero de los cuales hace referencia a los actores que estuvieron involucrados en la iniciativa, institucionales y de la sociedad civil y al contexto institucional y social en el cual se desarrolló su actuación. Posteriormente, se abordan los cambios que la implementación de la iniciativa de PPG logró introducir en los diferentes ámbitos, que en este caso se centraron en el ámbito de los organismos y los instrumentos. Finalmente, se recogen las reflexiones y conclusiones generadas a partir del análisis realizado así como la clasificación de la iniciativa de PPG del Consell de Mallorca en la Progresión en transformación.

8.1. ACTORES DE LA INICIATIVA DE PPG DEL CONSELL DE MALLORCA

En este primer apartado se presenta la situación y la implicación de los principales actores que potencialmente pueden involucrarse en este tipo de iniciativas: gobierno y sociedad civil. Se muestra cual fue el contexto gubernamental en el que se desarrolló la iniciativa, revisándose tanto el signo político del gobierno del Consell durante dicha legislatura, como la realidad del

²⁰² Denominada indistintamente como Dirección Insular de Igualdad o Dirección de Igualdad.

organismo con competencias en materia de igualdad y los principales instrumentos de que este dispuso para el desarrollo de sus funciones. Además de los actores institucionales, en el transcurso de este apartado se revisa también cual fue el vínculo que se estableció entre la iniciativa y la sociedad civil, más concretamente el movimiento feminista, que en esta ocasión si fue invitado a pesar que finalmente no se materializó su participación.

8.1.1. Gobierno insular de Mallorca. Contexto institucional de los PPG

En relación al contexto institucional en el cual se desarrolló la iniciativa es importante señalar la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía el año 2007²⁰³, que se produjo un año antes del inicio de la experiencia de PPG. En él se determina que la comunidad autónoma articula su organización en islas y municipios, siendo los consejos insulares las instituciones de gobierno de las islas²⁰⁴. Así, el Consell Insular de Mallorca, abreviado como Consell de Mallorca, es la entidad que ejerce el gobierno, la administración y la representación de la isla de Mallorca. El nuevo Estatuto lo dotó de un mayor número de competencias, transfiriéndole las de Igualdad, Juventud, Sector Primario, Ordenación y Promoción Turística, Transporte Terrestre y Régimen Local, entre otras (Jubeto y Larrañaga, 2008). Diferentes autoras (Jubeto y Larrañaga, 2008; Schratzenstaller, 2014), señalan que la aprobación del nuevo Estatuto, en tanto que modificación de las condiciones de gobernabilidad, podría haberse consolidado como un momento clave para el impulso de la iniciativa de PPG, puesto que

“un nuevo marco estatutario constituye una clara oportunidad para comenzar a analizar el uso de los recursos públicos desde una óptica que incluya la perspectiva de equidad de género con el fin de mejorar la eficacia, la eficiencia y dotar de mayor transparencia a la política, en un marco de impulso de la justicia social y en un escenario de actuación a medio-largo plazo” (Jubeto y Larrañaga, 2008:12).

²⁰³ El Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares entró en vigor el año 1983, aprobándose el nuevo Estatuto el año 2007, después de que el Parlamento Balear diese el visto bueno a la Ley de Consejos Insulares el año 2000.

²⁰⁴ De esta forma se recoge lo expuesto en la Ley de consejos insulares aprobada en octubre del año 2000 por el Parlamento Balear, que definía los consejos “como organizaciones para el autogobierno de las islas”. El Consell Insular se organiza en tantos departamentos como sectores de actividad tiene. Cada uno de dichos departamentos está liderado por un conseller o consellera ejecutiva y se estructura en los órganos directivos de la Secretaría Técnica y las direcciones insulares. La primera, bajo la autoridad de quien detenta la consellería, se encarga de gestionar los servicios comunes del departamento y las direcciones insulares gestionan áreas funcionalmente homogéneas.

CAPÍTULO 8. LA EXPERIENCIA DE PPG EN EL CONSELL INSULAR DE MALLORCA

Sin embargo, el nuevo Estatuto que recoge la competencia correspondiente a “*Políticas de género. Conciliación de la vida familiar y laboral. Mujer*” (Art. 70.20), no incluyó ningún avance en este sentido.

8.1.1.1. Signo político de los gobiernos del Consell de Mallorca y concepción de igualdad.

El Partido Socialista de las Islas Baleares-Partido Socialista Obrero Español (PSIB-PSOE) tuvo la presidencia del Consell durante el periodo en que se ejecutó la iniciativa de PPG (ver gráfico 8.1). Era la primera legislatura en que dicho partido lideraba el gobierno de esta institución y esto se producía después de más de 10 años seguidos de gobierno de Unió Mallorquina (UM), un partido de carácter insular de derechas y alineado con el nacionalismo sin estado, que pertenecía a la Internacional Liberal y al Partido Europeo Liberal Demócrata Reformista. El gobierno socialista se prolongaría hasta las elecciones del 2011, es decir, durante una legislatura, año en el que el Partido Popular (PP) obtendría la presidencia. Por lo tanto, la iniciativa de PPG en el Consell (2008-2010) se desarrolló íntegramente durante el mandato gubernamental de un partido de izquierdas no alineado con el nacionalismo sin Estado y con una concepción de igualdad reformista, igual que sucedió en el caso andaluz y en los inicios del caso estatal.

Gráfico 8.1. Partido político en la presidencia del Consell durante la implementación de la iniciativa de PPG Insular.

AÑOS	1979-1883	1983-1987	1987-1995	1995-2007	2007-2011	2011-2015
PRESIDENCIA	UCD	UM	PP	UM	PSIB/PSO E	PP
INICIATIVA PPG						

Fuente: Elaboración propia.

Es necesario señalar que dicho gobierno insular se instauró como fruto del “Pacto de Progreso” que permitía formar un gobierno tripartito a los y las consejeras del PSIB-PSOE (11), Unió Mallorquina (3) y Bloc per Mallorca (3), frente a los 16 consejeros y consejeras logrados por el Partido Popular en las mismas elecciones de mayo del 2007. En relación a los socios de gobierno del “Pacto Progreso”, cabe señalar que además de las características descritas previamente del PSIB-PSOE y UM, este último se disolvió en febrero del año 2011 por haberse visto involucrado en numerosos casos de corrupción. Por su parte, el Bloc per Mallorca era una coalición electoral autonómica conformada por el PSM-Entesa Nacionalista (PSM-EN), Iniciativa Verds y Esquerra Republicana de Catalunya. Se trataba por tanto de una coalición de centro izquierda entre cuyos miembros predominaba la alineación con el nacionalismo sin

estado. La legislatura no estuvo exenta de problemas entre los socios de gobierno, y a finales de septiembre del año 2009, el pacto de gobierno se rompió con la dimisión de los tres consejeros de UM por desavenencias políticas.

8.1.1.2. Realidad institucional de los organismos para la igualdad del Consell de Mallorca: posición en el organigrama y tipo de organismo.

El Instituto Balear de la Mujer es el organismo autonómico que por ley²⁰⁵ tiene la finalidad de elaborar y ejecutar las medidas necesarias para hacer efectivos los principios de igualdad así como de promover la participación de las mujeres en las Islas Baleares. A nivel insular, tras la aprobación del Estatuto de Autonomía y las elecciones de 2007, la estructura gubernamental del Consell de Mallorca incluyó un Departamento de Juventud e Igualdad²⁰⁶ cuyo organigrama, tras resolución modificatoria²⁰⁷, quedaba conformado por la Secretaria Técnica, la Dirección Insular de Juventud y la Dirección Insular de Igualdad, entre cuyos objetivos se encontraba el impulso de las políticas de igualdad²⁰⁸. Esta era la primera vez en la historia institucional que el órgano de gobierno insular contaba con una Dirección de Igualdad. En el marco de un gobierno de coalición, es importante señalar que tanto el Departamento de Juventud e Igualdad como la Dirección de Igualdad, quedaban en manos del PSIB/PSOE, de tal manera que la concepción de igualdad del organismo con competencias en materia de igualdad coincidía con la del partido político en la presidencia del Consell, caracterizada por ser una visión reformista.

Las competencias del Departamento de Juventud e Igualdad se ampliaron en febrero del año 2010, cuando la supresión entre otros del Departamento de Deportes y Animación Sociocultural, supuso la adscripción de las competencias en materia de deportes a dicha área de gestión, que quedaba redefinido como el Departamento de Deportes, Juventud e Igualdad. Por lo tanto, lejos de otorgarse a la igualdad la importancia necesaria como para dotarla de un Departamento propio y exclusivo, en el transcurso de la legislatura se fueron ampliando las competencias del departamento del que formaba parte. En la misma línea, a la cuestión de la igualdad no se le otorgó la importancia necesaria para vincularla directamente a Presidencia,

²⁰⁵ Ley 5/2000, de 20 de abril, del Instituto Balear de la Mujer.

²⁰⁶ El Decreto de la Presidenta de 9 de julio de 2007, por el cual se establece la estructura del gobierno del Consejo de Mallorca, fija como estructura del Gobierno del Consell los siguientes departamentos además de la Presidencia: Obras Públicas, Cultura y Patrimonio, Hacienda e Innovación, Presidencia, Territorio, Deportes y Promoción Sociocultural, Bienestar Social, Cooperación Local, Economía y Turismo, Medio Ambiente, Juventud e Igualdad e Interior.

²⁰⁷ Núm. 14917, publicada en el BOIB Núm. 115 el 28 de julio de 2007

²⁰⁸ Decreto de la Presidenta de 13 de Julio de 2007, por el que se establece la estructura orgánica básica del Gobierno del Consejo de Mallorca.

lo que le hubiese dotado de mayor autoridad para impulsar sus proyectos y hubiese favorecido el proceso de *GMST*. Por lo tanto, en lo que concierne a la posición del organismo para la igualdad en el organigrama gubernamental, en el caso del Consell Insular y durante el periodo 2007-2011, se puede concluir que ocupó una posición periférica. Es importante señalar que en esta distribución organizativa, Igualdad se presentó de manera independiente de Bienestar Social, de quien depende el Instituto Mallorquín de Asuntos Sociales (IMAS), responsable de las políticas sociales y con un importante rol en el impulso de la cohesión social (Jubeto y Larrañaga, 2008).

Como señala Lombardo (2004), además de la posición del organismo de igualdad en el organigrama, para conocer su realidad, es necesario conocer el tipo de organismo de que se trata. En este caso se trató de una Dirección Insular de Igualdad, por lo que no gozó de la autonomía y fortaleza de un organismo autónomo, lo que repercutió negativamente en su capacidad de organización y acción.

Desde la Dirección de Igualdad se impulsó tanto la creación de un espacio institucional e interdepartamental de participación que giraba en torno a la igualdad, como una estructura insular que favoreciese el fomento de la igualdad. El primero fue denominado Comisión Interdepartamental de Promoción de Política de Igualdad de Género, un órgano de supervisión de las acciones para el fomento de la igualdad impulsadas desde el Consell. De carácter consultivo, su objetivo fue desde un principio *“promover la igualdad de derechos y la no-discriminación entre las mujeres y los hombres, y la participación equitativa de las mujeres en la vida social, cultural, económica y política”* (Art. 1 del Decreto publicado el 16 de enero del año 2008). La creación de dicha Comisión se produjo en un contexto en el que, como hemos presentado en los capítulos anteriores, a nivel estatal se había implantado el Ministerio de Igualdad y tanto en Andalucía como en el País Vasco se habían creado organismos con las mismas características. En el caso insular, su estructura la integraban una presidencia; una vicepresidencia, a cargo de la directora insular de igualdad; y una comisión permanente conformada por personal técnico de los diferentes departamentos del Consell. Entre sus funciones se encontraban la coordinación y fomento de las acciones y proyectos de los diferentes departamentos, la propuesta de normas para el fomento de la igualdad, favorecer la prestación de servicios públicos en pro de las mujeres, así como la recopilación de información y documentación sobre la situación de las mujeres de la isla y el impulso de la participación de las mujeres en la vida pública, entre otras.

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

En cuanto al establecimiento de una estructura insular para la igualdad, desde la Dirección de Igualdad se trabajó con los diferentes municipios de la isla el fortalecimiento de las respectivas áreas de igualdad, tratando de generar redes de trabajo que favoreciesen el impulso de la igualdad real. Así lo relata una de las personas entrevistadas, quien señala que el Consell,

“Al ser una corporación local, actúa como catalizador con todos los ayuntamientos de Mallorca, con lo cual nos interesaba también establecer toda la coordinación con todos los ayuntamientos, y así lo hicimos. Todo esto fue un proceso de todo un año de visitas –de la Dirección de Igualdad– a los 53 ayuntamientos que tiene Mallorca, porque es una isla pequeña pero tiene una distribución local inmensa. Hacíamos visitas y explicábamos ya la estructura que pretendíamos organizar y de qué forma queríamos que participasen todos los ayuntamientos. Entre ellos era el plan de igualdad interno de cada ayuntamiento y estratégico de cada uno de los ayuntamientos y del propio Consell y los PPG porque nos parecía que era una herramienta indispensable para corregir los procesos de desigualdad. Todo ello siempre iba acompañado de un proceso de formación previo, es decir en los puntos estratégicos, en las grandes corporaciones (Manacor, Inca, Palma) se hacían formaciones tanto sobre el plan de igualdad como sobre los PPG. Todo este proceso nos llevó prácticamente toda la legislatura”.

Finalmente, cabe señalar que en enero del año 2009 se creó el denominado Comité de Igualdad del Consell de Mallorca, encargado de velar por la adopción de los acuerdos y medidas necesarias en cada una de las fases del plan de igualdad. Dicho Comité estaba conformado por una persona de cada sindicato con representación en el Consell y el mismo número de personas representantes del Consell de Mallorca, tratando de respetar la paridad entre mujeres y hombres en los miembros que conformaban el organismo.

A modo ilustrativo es importante resaltar que la legislatura posterior a la que se implementó la experiencia de PPG, fue presidida por el Partido Popular con mayoría absoluta, y se introdujeron muchos cambios en diferentes ámbitos. Entre ellos, en el organigrama del gobierno insular desapareció la Dirección Insular de Igualdad, incorporándose la sección de Igualdad al Departamento de Bienestar Social, concretamente al Instituto Mallorquín de Asuntos Sociales (IMAS). En este proceso de cambios y reubicación, desaparecieron las iniciativas de PPG y GMST que se habían impulsado en la anterior legislatura. Posteriormente y

tras las últimas elecciones de 2015, la coalición Más per Mallorca²⁰⁹ (MÉS) con un gobierno de coalición, reinstalaría en el organigrama la Dirección de Igualdad, situándola esta vez en el marco del Departamento de Participación Ciudadana y Presidencia, lo que otorga al organismo una centralidad que anteriormente no había tenido y que le transfiere una mayor capacidad de acción.

8.1.1.3. Herramientas de trabajo mecanismo de igualdad del Consell de Mallorca: ley y planes igualdad.

El marco legal para la igualdad del Consell de Mallorca, así como para todas las administraciones públicas de las Islas Baleares, es la Ley autonómica 12/2006, de 20 de septiembre, para la mujer²¹⁰. La aprobación de dicha ley se produjo durante un gobierno autonómico del Partido Popular, un partido de derechas y no alineado con el nacionalismo sin estado, que ha gobernado el Consell cinco de las ocho legislaturas que ha habido (ver cuadro 8.1). Tal y como se mencionó en el capítulo 3 de este trabajo, esta norma autonómica asume como principio general el *GMST* para impulsar la igualdad (Art. 2) y establece como uno de los principios rectores de la acción administrativa la estrategia dual que combina medidas de acción positiva y transversalidad de género (Art. 5). La ley se enmarca en el grupo mayoritario de legislación autonómica que no hace mención explícita a los PPG.

En este contexto y coincidiendo con lo establecido en la norma, la Dirección Insular de Igualdad optó por impulsar la igualdad implementando *“una estrategia dual, es decir, nos dedicamos una parte a acción positiva, es decir de subvenciones directas a mujeres, y la otra parte que era la estrategia de la transversalidad”* consistiendo esta última en *“enfocar el tema del plan de igualdad porque era necesario y el tema de presupuestos”* (E4.M1). En cuanto al plan de igualdad, cabe resaltar que el Consell de Mallorca inició la elaboración de su primer y único Plan Marco de igualdad a finales del año 2008. Para la elaboración del Plan, el Consell Insular de Mallorca, a través de la Dirección de Igualdad, optó por la externalización del servicio en tanto los recursos humanos de que disponía eran muy limitados, contratando para ello a la consultora Site5 Consultoria de Gestión²¹¹. El objetivo del Plan Marco *“era, principalmente, impulsar políticas de igualdad de oportunidades en los municipios e integrar la*

²⁰⁹ Coalición política de ámbito mallorquín compuesta por los partidos políticos Partit Socialista de Mallorca, Entesa per Mallorca e Iniciativa Verds, cuyo surgimiento data del año 2010.

²¹⁰ Así se recoge en el Estatuto de Autonomía (Art. 10) y la Ley autonómica 12/2006, de 20 de septiembre, para la mujer (Art. 4.2.b).

²¹¹ Ampliar información en <http://site5.es/>

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

perspectiva de género en el Consell y los ayuntamientos” (Grau, A., Socías, C., Grup de Recerca Desigualtats, Gènere i Polítiques Públiques-UIB, 2016:9). El Plan incluía propuestas para trabajar tanto en el Consell como en los municipios adscritos al Plan, abordando en ambos espacios la situación intraorganizacional y propuestas dirigidas a la ciudadanía. Así estaba conformado por diferentes herramientas como son el Plan de igualdad entre mujeres y hombres del Consell de Mallorca, el Plan estratégico de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres de Mallorca (PEI), los Mecanismos de adaptación municipal y los Planes de igualdad entre mujeres y hombres de los ayuntamientos de Mallorca. Dada la potencial vinculación de los dos primeros con la iniciativa de PPG objeto de análisis en este capítulo, a continuación se amplía la información sobre ellos. En cuanto al Plan de igualdad entre mujeres y hombres del Consell, cabe señalar que tiene por finalidad realizar *“actuaciones encaminadas a rectificar la persistencia de segregación tanto horizontal como vertical, así como facilitar la implementación de medidas equilibradas y ponderadas de usos de los tiempos”* (Consell de Mallorca, 2009:6), buscando de este modo la eliminación de cualquier tipo de discriminación entre el personal de la administración. En relación al PEI cabe señalar que fue aprobado a finales del año 2009 y que se articulaba alrededor de ocho líneas de actuación con sus respectivos objetivos específicos y acciones. Como puede verse en la tabla 8.1, los PPG estaban presentes en dicho plan, incluyéndose referencia a ellos en los diferentes niveles que conforman el PEI, desde los objetivos hasta las acciones.

Tabla 8.1. PPG en el Plan Estratégico de Igualdad del Consell de Mallorca (2009)

Líneas estratégicas de actuación	Objetivo estratégico	Líneas de actuación
...
3. Introducir la perspectiva de género en las actuaciones administrativas en el Consell de Mallorca. Analizar los presupuestos públicos con perspectiva de género.	3.1. Incorporar la perspectiva de género en los presupuestos de las diferentes administraciones	3.1.1. Material de apoyo para el diseño y redacción de los presupuestos con perspectiva de género de políticas públicas.
		3.1.2. Formación relacionada con el presupuesto de políticas públicas.
		...
...

Fuente: Elaboración propia a partir Grau, A., Socías, C., Grup de Recerca Desigualtats, Gènere i Polítiques Públiques-UIB, 2016.

CAPÍTULO 8. LA EXPERIENCIA DE PPG EN EL CONSELL INSULAR DE MALLORCA

El referente de políticas de igualdad para la iniciativa de PPG fue el III Plan de Actuación por la Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres 2002-2005²¹² autonómico ya que el PEI se aprobaría posteriormente (2009) y el plan autonómico consecutivo se aprobaría para el periodo 2015-2020²¹³. Es decir, durante el desarrollo de la iniciativa de PPG aun no se había aprobado el primer plan de igualdad insular y habían transcurrido tres años desde la finalización del periodo de vigencia del plan de igualdad autonómico.

8.1.1.4. Relación entre los organismos con competencias en materia de igualdad y presupuestos del Consell de Mallorca

El liderazgo de la iniciativa de PPG fue de la Dirección de Igualdad, sin que el departamento de Hacienda tuviese ningún rol relevante o diferente del que pudiera asumir cualquier otro departamento del Consell. Como señala una entrevistada, dicho departamento *“participaba en la Comisión Interdepartamental, participó en el proceso formativo previo a la guía pero luego ya no participó activamente en el proceso que era el de analizar los programas y ver los resultados”* (E4.M1). Es decir, Hacienda participó en la primera fase formativa de la iniciativa, pero posteriormente se desvinculó y no se integró en la aplicación práctica de la propuesta metodológica. En suma, a pesar de la vinculación existente entre la iniciativa de PPG y el ámbito de trabajo del Departamento de Hacienda, entre ambos no se estableció ningún vínculo especial, manteniéndose en todo momento la iniciativa como propuesta de trabajo del área de igualdad y sin fijarse puentes de coordinación específicas y con este fin entre ambas áreas de trabajo.

²¹² El III Plan de Actuación para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2002-2005, fue aprobado el 16 de mayo del año 2003 y fue evaluado durante el año 2006.

²¹³ IV Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres.

8.1.2. Sociedad civil: vinculación de las organizaciones de mujeres feministas de la isla de Mallorca

La participación ciudadana está recogida como un derecho tanto en el Estatuto de Autonomía²¹⁴ como en la Ley para la Mujer²¹⁵. Con el fin de fomentar el asociacionismo y la participación, esta última ley señala la necesidad de crear el Consejo de Participación de la Mujer como órgano de consulta y asesoramiento en aquellos temas que puedan afectar a las mujeres. Siguiendo lo establecido en dicha ley, uno de los primeros aspectos que abordó la Dirección de Igualdad en la legislatura 2007-2011 fue la creación del Consejo de la Mujer, tratando de fomentar, entre otros, su vinculación a la iniciativa de PPG. De hecho, en la propia propuesta metodológica para abordar los PPG se recogía la relevancia e importancia de *“impulsar de forma decidida la participación activa del Consell de la Dona de Mallorca en la planificación y control presupuestario”* (Jubeto, Larrañaga y Martínez, 2008:59). La propuesta concebía al Consell de la Dona como referente al que la Administración pudiese rendir cuentas de su actuación con la finalidad que éste las transmitiese a las organizaciones feministas y de mujeres, favoreciendo de este modo la sensibilización a estos colectivos sobre la importancia del trabajo con el presupuesto. Al mismo tiempo, el Consell de la Dona podría recoger las preocupaciones de estas organizaciones sociales y transmitir las al Consell con la finalidad que se pudiesen considerar desde la óptica presupuestaria y política. En esta línea, la Dirección de Igualdad mantuvo informado al organismo de participación sobre el desarrollo de la iniciativa, actualizándose la información en las diferentes reuniones que se mantuvieron (E4.M1). Sin embargo, a pesar de haberse realizado un planteamiento participativo, la vinculación del Consell de Participación de la Dona con la iniciativa no pasó del carácter informativo, *“el Consell de la Dona, en este proceso tampoco creo que se sintieron demasiado vinculadas. Lo consideraron como una cosa administrativa de presupuestos del Consell, y por lo tanto... sólo participaron en la formación porque les pareció interesante, pero nada más”* (E4.M1).

²¹⁴ Artículo 15. Derechos de participación. 1. Todos los ciudadanos de las Islas Baleares tienen derecho a participar de forma individual o colectiva en la vida política, económica, cultural y social de la comunidad autónoma. Los poderes públicos promoverán la participación los agentes económicos y sociales del conjunto de la sociedad civil en los asuntos públicos.

²¹⁵ Artículo 51. Participación social. Los poderes públicos deben promover y facilitar la participación de las mujeres en los movimientos asociativos dándoles apoyo, por lo cual se constituirá el Consejo de Participación de la Mujer, con el fin de favorecer el asociacionismo y la participación, y para que sea un órgano de consulta y asesoramiento en los temas que puedan afectar a las mujeres. Las administraciones públicas deben velar especialmente por el bienestar y la protección sociales de las mujeres de la tercera edad y fomentar su participación en la vida política, económica, social y cultural.

En cuanto al movimiento feminista, según se recoge en las entrevistas realizadas, fue invitado a participar en la iniciativa de PPG, sin embargo la acogida que tuvo dicha propuesta fue escasa: *“sí que hubo un proceso importante de comunicación, el de respuesta fue diferente”* (E4.M1). Una de las personas entrevistadas explica esta realidad apelando al hecho que la temática de los PPG no estaba (ni está) incluida en la agenda del movimiento feminista insular. La actividad feminista asociativa se vincula y gira alrededor, principalmente, de la violencia de género, motivo por el cual *“no se vieron identificadas con la iniciativa”* (E4.M1), de ahí que no se materializase su participación.

8.2. TRANSFORMACIONES EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO DEL CONSELL DE MALLORCA

El contexto político en el que se desarrolló la iniciativa así como el poco tiempo que se dispuso para su implementación, dado el cambio de gobierno que no propiciaría su continuidad, fueron limitaciones importantes a la hora de materializar transformaciones. Desde la Dirección de Igualdad se trabajó durante la legislatura comprendida entre 2007 y 2011 bajo la presión que imprimía el hecho de tener la sensación que no se iba a disponer de más tiempo que una legislatura para poder introducir cambios, tanto a nivel de presupuestos como de estructura y políticas (E4.M1). En este contexto, la iniciativa de PPG introdujo transformaciones principalmente en el ámbito de los organismos y los instrumentos. Pero además, la adopción vanguardista en el Estado español del enfoque de las capacidades como marco teórico de la iniciativa de PPG, hace propicia la inclusión del apartado referente a las transformaciones en el ámbito del paradigma político-ideológico. Si bien es cierto que no se dispuso de tiempo material para materializar cambios en este ámbito, el mero hecho de adoptar un marco diferente y centrado en las personas, hace interesante su estudio.

En relación a los ámbitos de las normas y la asignación presupuestaria, no se introdujo ninguna propuesta ni se materializó ningún cambio. En relación al primero, desde la propia Dirección de Igualdad se señala que *“no se trabajó a ese nivel”* (E4.M1), motivo por el cual, no se incluyen los correspondientes subapartados en este capítulo.

8.2.1. Organismos e instrumentos en el Consell de Mallorca

Partiendo de una previsión de que se disponía de cuatro años para realizar el trabajo, se optó, como ya se ha avanzado, por centrar la iniciativa en la introducción de cambios en los instrumentos y los organismos. En cuanto a los organismos, el esfuerzo se puso en el desarrollo de capacidades en el funcionariado, mientras que en lo relativo a los instrumentos, se publicó una guía metodológica para introducir la perspectiva de género en el presupuesto insular y un informe final de la experiencia piloto que incluía tanto el proceso como los resultados de la aplicación de la propuesta en determinados programas presupuestarios. En los siguientes subapartados se desarrolla el análisis sobre dichos instrumentos.

8.2.1.1. Organismos: asesoría externa y desarrollo de capacidades.

En el marco de la iniciativa no se creó ningún organismo interno específico para su coordinación y dinamización. Sin embargo, a pesar de no haberse creado específicamente con este fin y no ser ésta su única función, se consideró que la Comisión Interdepartamental de Promoción de Políticas de Igualdad de Género del Consell pudiese hacer “*de catalizador a los diferentes departamentos*” (E4.M1). Es decir, se planteó que en las primeras etapas de la iniciativa, la Comisión pudiese ser el organismo puente entre la Dirección de Igualdad y el resto de Departamentos, con la finalidad de impulsarla en todo el Consell. Además de atribuir a la Comisión este rol, la Dirección de Igualdad optó por la contratación de una asesoría externa que se encargó de la asesoría técnica y dinamización del proceso. Así se contó con el apoyo de un equipo externo de Investigación del Departamento de Economía Aplicada I de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea²¹⁶, cuyo rol fue fundamental tanto en la formación como en la elaboración de los instrumentos introducidos en el marco de la iniciativa²¹⁷.

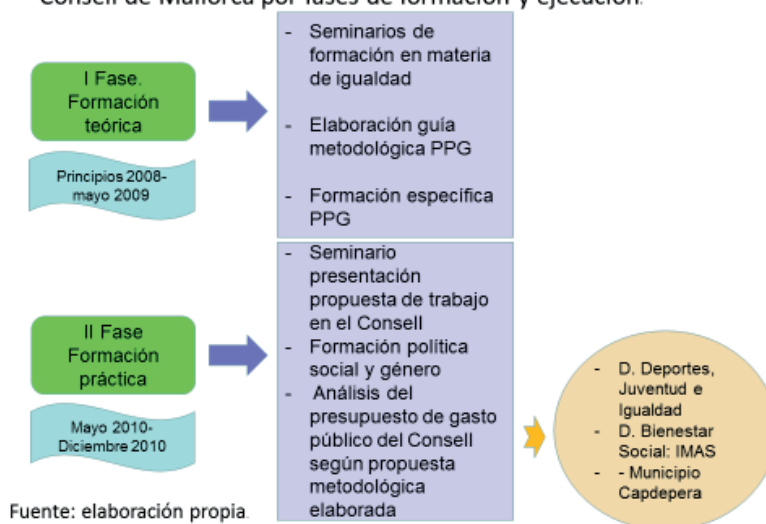
El desarrollo de capacidades dentro de la administración fue uno de los pilares fundamentales de la iniciativa, de hecho, la propia iniciativa surgió de un proceso formativo. Como se ha señalado previamente, la iniciativa del Consell se estructuró en dos fases de capacitación, una primera de carácter teórico y posteriormente una práctica (ver cuadro 8.1). En diferentes

²¹⁶ El equipo de asesoría externa estuvo compuesto por las expertas en economía feminista y especialmente en presupuestos con perspectiva de género, Yolanda Jubeto y Mertxe Larrañaga.

²¹⁷ Ampliar información relativa a los dos instrumentos en el siguiente subapartado.

momentos del proceso y adaptándose a las necesidades que el avance en la implementación de la iniciativa iba requiriendo, se realizaron diferentes cursos de formación.

Cuadro 8.1. Resumen del contenido de la iniciativa de PPG en el Consell de Mallorca por fases de formación y ejecución.



Como se ha avanzado, la propia iniciativa surgió a raíz de la realización de un curso formativo introductorio en materia de igualdad. Este fue organizado a principios del año 2008 por el Departamento de Juventud e Igualdad junto con la *Universitat de les Illes Balears* y estuvo dirigido al personal del Consell. Una de las temáticas que se abordaron en este seminario fue la de los PPG, y fruto de ello la Dirección de Igualdad del Consell apostó por la elaboración del manual con las pautas a seguir para introducir la perspectiva de género en los presupuestos.

Una vez elaborado dicho manual, se realizó un segundo ciclo de formación entre los meses de mayo y octubre del año 2009. En esta ocasión la formación se centró exclusivamente en los PPG y contó con la participación de importantes expertas internacionales. Entre otros temas, en esta formación se presentó la propuesta teórico metodológica elaborada por el equipo asesor, profundizándose en el marco teórico (Enfoque de las capacidades²¹⁸) y contando para ello con una experta en la materia y pionera, junto a Antonella Picchio, en su aplicación en las iniciativas de PPG, Tindara Addabbo²¹⁹. Otras temáticas teóricas centrales para el desarrollo de

²¹⁸ Más información sobre la propuesta teórica del enfoque de las capacidades en el capítulo 1 de este trabajo.

²¹⁹ En las iniciativas desarrolladas en la región Emilia-Romagna, el distrito provincial de Módena y el municipio de Módena (Italia).

la iniciativa que se abordaron fueron los indicadores de género con la experta Cristina Carrasco y la vertiente impositiva de los PPG con Paloma de Villota. También se presentó la iniciativa de PPG andaluza como otro ejemplo de implementación de este tipo de iniciativas.

La segunda fase de la experiencia tuvo un carácter más práctico y se inició con un seminario de presentación de los objetivos y el planteamiento del trabajo a realizar. Con esta finalidad, el seminario se estructuró a partir de tres ejes centrales: en primer lugar, el equipo asesor presentó la propuesta metodológica para implementar los PPG en el Consell. Por su parte la directora de igualdad presentó el Plan de igualdad y finalmente, desde cada departamento, se presentaron los respectivos objetivos sectoriales. Cabe señalar que dada la importancia del Instituto Mallorquin de Asuntos Sociales (IMAS) en el proceso de análisis y que contaba con un elevado peso en el presupuesto, se realizó una formación sobre políticas sociales y género que fue impartida por la experta en la temática Pilar Carrasqué, de la Universidad Autónoma de Barcelona.

8.2.1.2. Instrumentos I: la guía metodológica

En octubre del año 2008 se presentó la publicación *Pautas para introducir la perspectiva de género en el presupuesto del Consell de Mallorca*, una guía cuya necesidad fue determinada por la Dirección de Igualdad del Consell una vez realizada la primera aproximación formativa en materia de igualdad a principios del mismo año, y que fue elaborada por el equipo asesor²²⁰. El objetivo de dicho instrumento es el de “*facilitar la implementación de una estrategia de PEG –Presupuestos con Enfoque de Género- en el Consell de Mallorca*” (Jubeto, Y., Larrañaga, M y Martínez, M^a J. 2008:9). La guía incluye una propuesta para realizar el análisis de los presupuestos centrada en los gastos, pero desde la propia introducción del documento se señala que éste es el punto de partida, reconociendo la necesidad de abordar los ingresos y sobre todo, deja muy claro que el análisis presupuestario no es un fin en sí mismo sino que se trata de un medio para poder introducir todas aquellas “*mejoras necesarias para que el alcance de las políticas sea más acorde con el principio de igualdad perseguido*” (Jubeto, Larrañaga, y Martínez, 2008:9). El contenido de la Guía se estructura en torno a dos ejes, el primero de los cuales hace referencia al marco teórico del enfoque de las capacidades; seguido de la propuesta metodológica para el análisis de los programas presupuestarios. La

²²⁰ En la elaboración de la Guía participó también la profesora M^a José Martínez de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, quien inicialmente formó parte del equipo asesor pero que no terminó el acompañamiento con el resto del equipo.

propuesta incluye los mismos ejes metodológicos centrales que la iniciativa estatal, vasca (en su cuarta etapa), andaluza y valenciana: realizar una primera clasificación y selección de aquellos programas presupuestarios cuyo análisis se considera relevante y, posteriormente, analizarlos: aunque en este caso y a diferencia de los anteriores, partiendo del marco teórico del enfoque de las capacidades.

El marco teórico del enfoque de las capacidades²²¹.

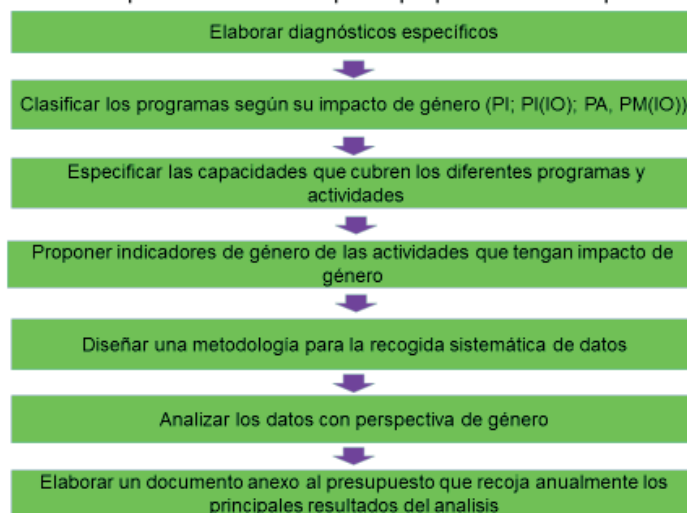
La premisa de partida del enfoque de las capacidades es que las personas deben ser el fin del desarrollo y no únicamente un medio para lograrlo. En este marco se propone evaluar el bienestar humano en base a la calidad de vida, entendiéndose que esta viene definida por las capacidades u opciones que tienen las personas para ser y hacer aquello que consideran importante para tener aquella vida que consideran valiosa y deseada. Se concibe a las personas como seres activos en el desarrollo, por lo que la libertad de elección es un elemento central en este planteamiento: lo que importa es que las personas tengan la posibilidad de elegir qué capacidades desarrollan, independientemente de que lo hagan o no. En tanto que este enfoque ha sido abordado en detalle en el primer capítulo de este trabajo, a continuación nos centramos en los otros dos elementos que se abordan en la guía.

Propuesta metodológica para el análisis de los programas

La Guía del Consell recoge una propuesta de pasos a seguir para materializar el análisis de los programas presupuestarios departamentales desde una perspectiva de género (ver cuadro 8.2), incorporando la posibilidad de alterar o incluso suprimir, en aquellos casos que se considere necesario, alguna de las secuencias del análisis marcadas.

²²¹ Ampliar información en el primer capítulo de esta investigación.

Cuadro 8.2. Implementación PPG: pasos propuestos a los departamentos.



Fuente: Jubeto, Larrañaga y Martínez, 2008.

La Guía señala igualmente que los principales actores de las diferentes fases analíticas son las personas vinculadas laboralmente a cada uno de los departamentos del Consell, entendiéndose que son dichas personas quienes por la proximidad y experiencia, tienen un mayor conocimiento de los programas. Atendiendo a la misma razón de proximidad, se especifica que en aquellos casos en los que se realicen transferencias desde los departamentos a organismos públicos, el centro gestor de los fondos es quien debe realizar el análisis. Así, en el caso del Departamento de Bienestar Social, es el IMAS, en tanto que centro gestor de los recursos, quien se encargó de analizar los programas.

Elaboración de diagnósticos específicos

El manual explicita la necesidad de iniciar el trabajo con la elaboración de un diagnóstico propio y específico de cada departamento, que incluya información, por una parte, sobre la realidad socioeconómica sobre la que se trabaja y por otra, sobre la realidad de las mujeres y los hombres en el propio departamento. El diagnóstico socioeconómico se considera muy importante, especialmente en aquellos departamentos cuya actividad recae mayoritariamente sobre las personas (como puede ser el de Bienestar Social o Cultura y Patrimonio, entre otros), en tanto en cuanto permite conocer la realidad sobre la que los programas van a incidir o se van a aplicar. La propuesta señala la importancia de cruzar la desagregación por sexo de los datos con otras variables como son la edad, tipo de hogar o lugar de origen entre otros, con la

finalidad de reflejar las diferencias existentes entre las propias mujeres y la afectación de determinadas variables en su bienestar.

Clasificación de los programas

Para la clasificación de los programas presupuestarios se asumió la propuesta detallada en De Villota, Jubeto y Ferrari (2009), que los organiza en cinco tipos diferentes en función de su impacto de género. Dichos tipos, con su correspondiente descripción, pueden verse en el cuadro 8.3.

<p>Cuadro 8.3. Tipologías de los programas presupuestarios en función de su impacto de género</p> <ul style="list-style-type: none"> -PI: programas que tienen un impacto diferenciado entre mujeres y hombres. La totalidad de las actividades tienen un impacto PI. - PI(IO): programas que explícitamente tengan como finalidad la Igualdad de Oportunidades. La mayoría de las actividades del programa son PI i alguna es de Igualdad de Oportunidades. -PA: programas destinados a actividades administrativas de gestión de transferencias, contabilidad o similares. Todas las actividades del programa son PA. - PM: programas mixtos que son aquellos que tienen actividades PI y PA. - PM(IO): programas que contienen actividades PA, PI y alguna actividad cuya finalidad es la Igualdad de Oportunidades. <p>Fuente: Jubeto, Larrañaga y Martínez (2008)</p>

La Guía señala que la clasificación de los programas requiere del análisis previo de las actividades que cada uno contiene, contemplándose la posibilidad que en un mismo programa haya actividades heterogéneas en relación a los criterios clasificatorios.

Vinculación de los programas con las capacidades

Una vez clasificados los programas, se analizan aquellos que se han catalogado como PI, PI(IO), PM y PM(IO). En este caso, su análisis pasa inicialmente por vincular cada uno de los programas a las diferentes capacidades que desarrollan, asumiéndose la propuesta de las capacidades planteada por Cristina Carrasco (2006) para el Institut Català de les Dones en función de las competencias del Consell. En la tabla 8.1 pueden observarse las capacidades que se han fijado en el marco de la iniciativa de PPG del Consell, junto a una breve descripción de cada una de ellas y los correspondientes indicadores²²².

²²² La propuesta de Carrasco incorpora una serie de indicadores para cada capacidad que permiten la medición de su evolución así como la incidencia de la acción política sobre una determinada realidad.

Tabla 8.2. Propuesta de capacidades para la iniciativa de PPG en el Consell de Mallorca

CAPACIDAD	BREVE DESCRIPCIÓN	INDICADORES
Salud	El acceso a la salud se considera una libertad esencial. Existen diferencias de salud entre mujeres y hombres debidas tanto a las diferencias biológicas (salud reproductiva) como a la división sexual del trabajo y los roles que se desprenden. La salud debe ser atendida en su integridad y atendiendo a dichas diferencias.	<ul style="list-style-type: none"> - Esperanza de vida al nacer - Interrupción voluntaria del embarazo - Realización de mamografías entre 50 y 65 años - Estado de salud percibido - Estado de salud mental - Movilidad reducida - Tabaquismo - Actividad física beneficiosa para la salud - Sobrepeso
Educación y conocimiento	<p>Acceso a la educación implica ser capaces de desenvolverse como personas libres, responsables, sociables y ser capaces de obtener recursos para vivir.</p> <p>La educación se trabaja tanto desde el ámbito privado familiar a partir de un determinado capital cultural, especialmente a través de la madre; como desde el ámbito público a través de la educación formal, en cuyo marco la coeducación resulta crucial.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Proporción de abandonos en los 3 niveles educativos - Titulaciones superiores por carrera - Educación de personas adultas - Investigadores e investigadoras por área de conocimiento - Estudios de las personas activas e inactivas - Acciones de capacitación dirigidas a personas e iniciativas para incorporarse al trabajo asalariado - Personas beneficiarias de becas - Personal docente en los tres niveles educativos - Personal en puestos de responsabilidad en los centros docentes - Expectativas de padres y madres respecto al nivel máximo de sus hijos e hijas - Salud sexual y reproductiva en los programas de estudios - Prevención de la violencia sexista
Trabajo remunerado en condiciones adecuadas	Las mujeres sufren discriminación laboral, uno de cuyos aspectos más relevantes es la precariedad. Dicha discriminación está directamente relacionada con la distribución del tiempo entre el trabajo mercantil y el trabajo de cuidados que generalmente repercute de forma negativa sobre la situación social y la calidad de vida de las mujeres. Esta capacidad engloba el ciclo vital completo y la reproducción de las personas, pues ambos se consideran partes de un mismo todo.	<ul style="list-style-type: none"> - Relación de trabajo a tiempo completo. - Relación del trabajo a tiempo parcial - Tasa de ocupación - Tasa de ocupación y cuidados de menores - Tiempo de trabajo remunerado - Preferencia de ocupación del tiempo - Ocupación en puestos de responsabilidad - Tasa de temporalidad - Tasa de parcialidad - Tasa de paro - Tasa de paro oculto - Tasa de ocupación en sectores mayoritarios "del otro sexo" - Tasa de feminización de la ocupación en el sector doméstico y en el de cuidados remunerados.
Obtención de ingresos monetarios	En nuestra sociedad el dinero resulta fundamental para acceder a determinados bienes y servicios, incrementando la posibilidad de tomar decisiones y ampliando los	<ul style="list-style-type: none"> - Relación de salarios mensuales - Relación salario bruto por hora - Personas que perciben una pensión contributiva - Valor relativo de las pensiones contributivas - Personas que perciben pensiones no

	<p>márgenes de libertad.</p> <p>El acceso al dinero proviene tanto a través del mercado (salarios, intereses, etc.) como de transferencias públicas (pensiones, becas, etc.). En ambos casos la vinculación de las mujeres a los cuidados repercute negativamente tanto en el acceso como en los montos que percibe, lo que las posiciona en desigualdad.</p>	<p>contributivas</p> <ul style="list-style-type: none"> - Valor relativo de las pensiones no contributivas y de las pensiones contributivas de jubilación - Control de finanzas en el hogar - Toma de decisiones respecto al gasto del hogar.
<p>Tiempo libre y actividades deportivas</p>	<p>El tiempo libre o de ocio tiene importantes repercusiones sobre la calidad de vida de las personas.</p> <p>El disfrute del tiempo libre tiene un importante sesgo de género, por lo que es importante conocer la disponibilidad de tiempos de las mujeres así como su práctica de deportes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Percepción de angustia por falta de tiempo. - Tasa de realización de actividades culturales y de ocio - Tasa de realización de actividades de ocio - Tasa de realización de actividades deportivas - Tiempo de actividad de ocio, culturales o deportivas - Personas asociadas y personas federadas en entidades deportivas - Personas que acompañan a los menores que hacen deporte
<p>Cuidados</p>	<p>El acceso a los cuidados significa que todas las personas puedan cubrir sus necesidades tanto biológicas como sociales y emocionales. Esta capacidad resulta imprescindible para el desarrollo de otras capacidades.</p> <p>Las mujeres se han encargado histórica y socialmente de los cuidados, sin reconocimiento de ningún tipo y convirtiéndose en el principal causante de las desigualdades entre hombres y mujeres.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Tiempo de trabajo de cuidados - Tiempo de cuidado directo - Ocupación en trabajo de cuidados - Ocupación en actividades de limpieza y cocina - Cuidados a personas con problemas de salud - Personas cuidadoras no remuneradas - Tasa de escolarización del 1º ciclo de educación infantil (0-3 años) - Cobertura de las becas de comedor - Cobertura de la atención residencial - Cobertura de los centros de día - Cobertura de la atención domiciliaria - Demanda de plazas en residencias, centros de día o atención domiciliaria - Utilización de las licencias de paternidad.
<p>Vida libre de violencia</p>	<p>Posibilidad de desarrollar un espacio de vida digno y propio. El derecho a la existencia y pervivencia en unas condiciones de subsistencia física, psicológica y social que permitan el desarrollo del resto de derechos.</p> <p>Las mujeres sufren violencia por el hecho de serlo, tanto en su entorno familiar como en el entorno urbano.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Autopercepción de las violencias - Extensión de la violencia contra las mujeres - Grado de satisfacción con el sistema policial y judicial - Detección de abusos emocionales y físicos en los centros de atención primaria - Victimización a medio plazo - Percepción de violencia según el barrio donde se vive - Nº de porteros automáticos en los edificios y visibilidad de los vestíbulos - Violencia contra las mujeres en espacios públicos.
<p>Participación social y política en</p>	<p>Participación de las personas en espacios de toma de decisiones que afectan a la vida de las personas</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Participación en los órganos de decisión y trabajo de las Asociaciones de Madre y padres de alumnas y alumnos (AMPAs)

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

comunidad	<p>(instituciones del estado, movimientos sociales y asociaciones).</p> <p>La participación de las mujeres se ve especialmente condicionada al uso y reparto de los tiempos de cuidados, trabajo del hogar y trabajo remunerado.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Participación en los órganos de decisión y trabajo de las asociaciones de vecinos y vecinas - Mujeres y hombres en alcaldías - Carrera familiar de las alcaldesas y alcaldes - Cabeza de lista municipales - Mujeres y hombres electos en el Parlamento de Illes Balears - Mujeres y hombres en las Consellerías - Carrera familiar de las consejeras y consejeros - Mujeres y hombres en los órganos de dirección de los sindicatos - Carrera familiar de los y las dirigentes sindicales - Mujeres organizadas en grupos de mujeres
-----------	--	--

Fuente: elaboración propia a partir Jubeto, Larrañaga y Martínez, 2008.

Del mismo modo, como sucedía a la hora de clasificar los programas, la Guía señala la importancia de poner el foco de atención en las actividades que componen los programas, cabiendo de nuevo la posibilidad que un mismo programa incluya actividades que fomentan capacidades diferentes, en cuya situación habría que señalarlo.

La vinculación de los programas con las capacidades que permite desarrollar o cubrir, se debe de plasmar en la correspondiente matriz (ver tabla 8.2). En este sentido, en la Guía se hace hincapié en la dificultad que puede entrañar detectar la incidencia de los programas en la capacidad del cuidado²²³ y al respecto se señala que *“aunque tanto su detección como su cuantificación pueden ser difíciles, hacerlo resultará muy valioso para la orientación y el diseño de las políticas públicas así como para evaluar la eficiencia y eficacia de dichas políticas”* (Jubeto, Larrañaga y Martínez, 2008:42).

²²³ En la guía se señala que algunas actividades destinadas a personas mayores o menores pueden afectar a las personas que habitualmente se encargan del cuidado de estas personas, pudiendo llegar a requerirse una reorganización familiar. Se indica que en estos casos sería interesante analizar el impacto de dichas actividades en los tiempos de cuidados (Jubeto, Larrañaga y Martínez, 2008).

Tabla 8.3. Análisis programas presupuestarios por tipo y capacidades básicas cubiertas									
Programa	Tipo	Capacidades básicas							
		1. Salud	2. Educación y conocimiento	3. Trabajo remunerado	4. Ingresos monetarios	5. Tiempo libre y deporte	6. Cuidado	7. Vida sin violencia	8. Participación social y política
0001	PA								
0002	PM	X				X			
0003	PI								X
0004	PM	X	X						
0005	PM(IO)		X				X		
...									
Presupuesto	X								
Valoración									

Fuente: Jubeto, Larrañaga y Martínez, 2008

La información recogida en esta tabla permite realizar un análisis que rompe con la lógica de trabajo que equipara cada área o departamento con un apartado atomizado con un ámbito de actuación y funcionamiento independiente. Con esta propuesta se focaliza la atención en las personas beneficiarias, visibilizando la complementariedad entre los programas desarrollados desde las diferentes concejalías en cuanto a desarrollo de las diferentes capacidades analizadas. Desde la propia Guía se señala que la matriz completa es una fuente de información muy útil para reflexionar sobre qué capacidades se están cubriendo desde el Consell y cuales no y en consecuencia, sobre la orientación política del gobierno (Jubeto, Larrañaga, Martínez, 2008).

Propuesta de indicadores

Después de completar la matriz y siguiendo con la propuesta metodológica que incluye la Guía, el siguiente paso es elaborar indicadores de género para aquellas actividades que tengan impacto de género. Los indicadores permiten visibilizar la situación de hombres y mujeres en un contexto específico, así como su evolución en el tiempo, de tal manera que cristalizan los cambios sociales y entre mujeres y hombres acontecidos en un determinado ámbito con el paso del tiempo. Para la elaboración de dichos indicadores se señala la importancia de cruzar los datos desagregados por sexo con otras variables como son la edad, el tipo de hogar, etc. Incidiendo en que la desagregación y la propia recogida de información es un medio para

poder realizar un análisis posterior; en ningún caso la recogida de información representa un fin en sí misma.

Metodología para la obtención de datos y análisis de la información

Una vez fijadas las baterías de indicadores, es necesario diseñar el cómo se van a recoger dichos datos, de tal manera que se asegure la recogida de información necesaria para poder analizar posteriormente la evolución o desarrollo de los diferentes programas.

“Es necesario analizar los datos con perspectiva de género, estudiar y tratar de ver por qué determinadas actividades inciden más o menos en las mujeres, ver si esa mayor o menor incidencia es deseable o no y en caso de que no lo sea proponer cambios... De este análisis se derivará la necesidad o no de introducir cambios y la recopilación sistemática de datos mostrará si los cambios van o no en la buena dirección” (Jubeto, Larrañaga, Martínez, 2008:46).

El análisis de la información, así como los sucesivos pasos propuestos en la metodología, únicamente se pueden implementar cuando se dispone de la información estadística necesaria y mencionada en los pasos anteriores.

Elaboración del informe sectorial

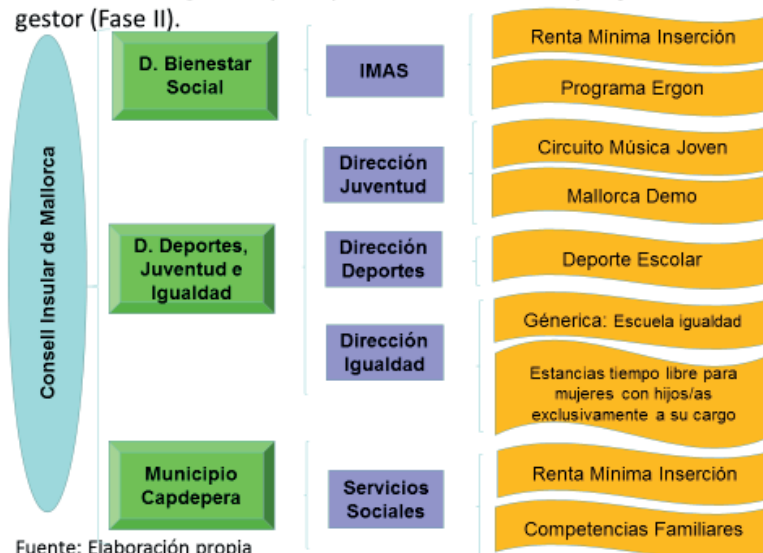
Finalmente el último paso recogido en la propuesta metodológica es la sistematización de los resultados obtenidos en el análisis de los diferentes programas presupuestarios de cada departamento. Para ello la Guía sugiere elaborar un documento en el que se incluya una breve descripción de los programas y el propio análisis. En la parte analítica se propone incorporar una sección de carácter general en la que se incluye la matriz que vincula los programas con las capacidades y una parte de análisis específico por programas. En esta segunda parte y para cada programa se sugiere incluir un breve diagnóstico relativo al ámbito de influencia, el listado de actividades que comprende, los resultados previstos y los montos presupuestarios asignados. A partir del tercer año de ejecución de la iniciativa, se preveía incorporar la información desagregada por sexo relativa a la ejecución de cada uno de los programas.

8.2.1.3. Instrumentos II: Informe final de la experiencia piloto.

El segundo de los instrumentos introducidos en el marco de la iniciativa fue el del *Informe Final II Fase. Introducción de la perspectiva de género en el análisis presupuestario del Consell de Mallorca y del Municipio de Capdepera. Experiencia piloto mayo-diciembre 2009*. La participación en el ejercicio práctico que representó la segunda fase de la iniciativa, tuvo carácter voluntario, siendo los potenciales participantes los diferentes Departamento del Consell y los municipios que dispusiesen de plan de igualdad. Finalmente únicamente se involucraron los Departamentos de Deporte, Juventud e Igualdad y el de Bienestar Social, y entre los municipios de la isla, participó el de Capdepera. Es importante resaltar que los dos Departamentos participantes aglutinaban conjuntamente más de un tercio del presupuesto y tenían (y tienen) una considerable incidencia social tanto en términos cuantitativos como cualitativos: un elevado número de personas son beneficiarias o receptoras de sus programas y especialmente en el caso del IMAS, se trabaja con colectivos en situación de vulnerabilidad y riesgo de exclusión social.

Del Departamento de Deporte, Juventud e Igualdad, participaron las tres Direcciones Insulares (Deporte, Juventud e Igualdad), analizando cada una de ellas dos programas de su ámbito de trabajo. Bienestar Social participó a través del IMAS, analizando también dos programas del Instituto y el Municipio de Capdepera lo hizo analizando dos programas de su área de Servicios Sociales (ver cuadro 8.4).

Cuadro 8.4. Programas presupuestarios analizados y organismo gestor (Fase II).



En el propio informe se señala que la sobrecarga de trabajo y las exigencias de dedicación que implicaba la participación en esta segunda parte del proyecto, fueron los motivos aducidos por el resto de departamentos para excusar su participación. *“La valoración final es la escasa participación de los departamentos, pero sí que participó uno que nos interesaba, que era el Departamento de Bienestar Social, por el volumen de presupuesto y las áreas que gestionaba”* (E4.M1).

El Informe consta de dos partes: un resumen ejecutivo seguido de los análisis realizados por los diferentes centros gestores participantes. En relación al primero, cabe señalar que su autoría corrió a cargo del equipo asesor y en él se presenta la iniciativa, los objetivos y metodología propuestos para la segunda fase, los principales rasgos del presupuesto y personal del Consell de Mallorca, una síntesis del trabajo de análisis realizado en la segunda fase y las respectivas conclusiones. Resulta interesante para el objetivo de esta investigación, recoger tres de las reflexiones que se incluyen en el apartado de conclusiones. La primera de ellas señala que la participación de los departamentos permitió romper con dinámicas de trabajo fosilizadas en la administración y que reducen la actividad a una serie de procedimientos mecánicos desprovistos de reflexión alguna. La apertura de espacios de debate internos y el hecho de ampliar el conocimiento de la realidad sobre la que se actúa, las causas que generan las desigualdades y a partir de este conocimiento buscar propuestas para tratar de reducir dichas desigualdades, permitió *“humanizar”* el trabajo, tomando conciencia el

funcionariado de que su trabajo en la administración tiene un impacto directo sobre la vida de las personas. En segundo lugar, se reafirma que lo imprescindible es contar con interés y voluntad real para el éxito de estas iniciativas. Finalmente, se señala que siendo la evaluación de las políticas públicas una asignatura pendiente de la administración, “...estas experiencias en materia de PEG por puntuales, concretas y limitadas que sean, son un instrumento bastante eficiente para la evaluación de las políticas y las actuaciones públicas en la medida en que se exige una reflexión y una valoración crítica de la propia actuación” (Jubeto y Larrañaga, 2010a:38).

La segunda parte del Informe fue elaborada por el Equipo asesor a partir del material preparado por los Departamentos participantes y el establecimiento de unas dinámicas de *feedback* entre ambas partes²²⁴. El resultado es un bloque de información que contiene un documento de cada uno de los centros gestores de los programas analizados. Los contenidos de cada uno de estos documentos se articulan y ordenan en diferentes apartados. En términos generales, los documentos elaborados por cada uno de los centros gestores incluyen un primer apartado en el que contiene la información general sobre el propio centro gestor (funciones, presupuesto y los programas que se gestionan). En segundo lugar, se incluye un breve diagnóstico desagregado por sexo y otras variables específico sobre la población beneficiaria de los programas, y se clasifican los diferentes programas según su impacto potencial de género en las diferentes categorías fijadas en la propuesta metodológica. Una vez clasificados, se seleccionan y analizan los programas que se consideran más relevantes. Posteriormente, se establece el vínculo entre los objetivos del programa y las capacidades y se sugieren propuestas de trabajo para mejorar los programas a partir de los resultados obtenidos en el análisis. Finalmente, se incluye un apartado en el cual el equipo asesor plantea una serie de cuestiones a los centros gestores que estos últimos tendrían que responder. De este modo se generaba un espacio para ampliar la reflexión realizada desde los centros gestores y se facilitaban herramientas para seguir mejorando los programas en los sucesivos ejercicios.

²²⁴ Además de las dinámicas de comunicación establecidas en las reuniones y comunicación vía correo electrónico, con la finalidad de ir elaborando el documento correspondiente a cada departamento/municipio, la asesoría técnica estableció el envío de documentación en tres momentos, en el primero de ellos se trabajó la clasificación de los programas y una primera aproximación básica de los programas seleccionados. En un segundo momento se profundizó en el análisis de estos programas y finalmente se recogió información sobre la que se elaboraron las reflexiones finales (Jubeto y Larrañaga, 2010a).

8.2.2. Paradigma político-ideológico. El enfoque de las capacidades

En este caso resulta más complejo que en los anteriores dar respuesta a la pregunta si esta iniciativa pretendió impulsar o promover un cambio en el ámbito analítico político-ideológico. El escaso tiempo de implementación dificulta el poder esclarecer el desenlace de diferentes indicios que se manifestaron durante su corto desarrollo. Por una parte, el hecho que la iniciativa surgiese desde las filas de un partido como el PSIB/PSOE, podía hacer prever que esta iniciativa no abogaría por un cambio de paradigma. Sin embargo, la propuesta metodológica que se asumió incorporó elementos interesantes que, si bien no nos permiten afirmar que apostaban por un cambio de sistema, si dejan entrever una propuesta de cambio en el cómo se trabaja en la administración, lo cual repercutiría directamente sobre la ciudadanía. En este sentido, una de las personas entrevistadas señala que

“yo además soy funcionaria, es decir, salvo este espacio en el que ocupé un cargo, yo soy funcionaria y sé cómo se funciona, y se funciona por inercia. Los programas se reproducen año tras año, sin ver lo que está pasando.” (E4.M1)

La implementación de la experiencia piloto permite visibilizar cómo la aplicación de esta propuesta metodológica de trabajo requirió que cada centro gestor se tomase un tiempo para analizar los diferentes programas presupuestarios con los que trabajaba, aproximarse a las características de los diferentes colectivos a los que se dirigían sus programas, conocer el impacto diferenciado de los programas en las mujeres y los hombres y, a partir de todo este análisis, proponer una serie de mejoras en los programas que pudiesen contribuir a incorporar el *GMST* y, en definitiva, a reducir las desigualdades existentes entre mujeres y hombres en cada uno de los ámbitos de actuación. Pero además de esta propuesta de modificación de los hábitos de trabajo de la propia administración con importante repercusión en la población, la iniciativa de PPG introducía como marco teórico el enfoque de las capacidades, un enfoque que a nuestro entender, supone un cambio de paradigma en tanto que pone en el centro de las políticas el bienestar y la calidad de vida de las personas por encima de la acumulación del capital. Sin ninguna duda, hubiese sido necesario que la iniciativa se implementase durante un periodo más prolongado de tiempo para poder analizar el efecto producido por la aplicación práctica de la propuesta teórica y poder dilucidar que polo se superponía al otro: las raíces no rupturistas de la política del PSIB/PSOE o la ruptura impulsada desde la iniciativa de PPG. A falta de una ejecución más prolongada de la iniciativa, cabe señalar que el hecho que una administración asuma este enfoque teórico como marco para su actuación, es un importante

paso para el fomento de la igualdad y el cambio de modelo, a pesar que sea únicamente a nivel de experiencia piloto.

8.3. CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS DE LA INICIATIVA DE PPG DEL CONSELL

Las principales características de esta iniciativa son su breve duración en el tiempo y alcance de la iniciativa y la incorporación de un marco teórico nuevo en el escenario de los PPG en el ámbito del Estado español: el enfoque de las capacidades. En cuanto al tiempo de duración, cabe señalar que el cambio de gobierno en 2011 supuso el entierro de cualquier atisbo de la experiencia iniciada el año 2008, así como de la Dirección Insular de Igualdad y sus propuestas para el fomento de la igualdad, también instauradas durante la legislatura 2007-2011. A modo de contraste y a pesar que las propuestas metodológicas eran muy diferentes, puede reseñarse que en la iniciativa Estatal, el cambio de gobierno de un PSOE que instala la iniciativa a un PP que le relevó, no supuso la desaparición de la iniciativa de PPG, mientras que en el caso del Consell de Mallorca ni tan siquiera el mantenimiento con la alineación de lo políticamente correcto, posibilitó que la iniciativa permaneciese viva. En este sentido podría argumentarse que la falta de competencias a nivel local en materia de legislación presupuestaria no permitió afianzar la propuesta a través de normas que fijasen la obligatoriedad de trabajar en la línea de incorporar la perspectiva de género en los presupuestos. Sin embargo, cabe señalar que, posiblemente por la desvinculación del Departamento de Hacienda, tampoco se incidió en las directrices presupuestarias que si dependen del Consell. En la misma línea, la aprobación del Estatuto de autonomía y el consecuente cambio en las condiciones de gobernabilidad, no se consolidaron como un contexto propicio para el arraigo de la iniciativa de PPG.

Ligado al tema de la duración está el que hace referencia al alcance de la iniciativa. Se trató de una iniciativa que contó con el apoyo de la propia Presidenta del Consell, *“no sólo dejaba hacer, sino que apoyaba; no tuvimos problemas”* (E4.M1); sin embargo, la voluntariedad a que quedó sujeta la participación en su segunda fase, no logró atraer a más de dos Departamentos, eso sí, con un importante peso en el conjunto del presupuesto, y a un ayuntamiento. En relación a este punto, cabría preguntarse sobre la opción que en términos generales produce resultados más favorables: ¿plantear la iniciativa como algo obligatorio o bien dejar la participación a la voluntad de los centros gestores? Puede que la obligatoriedad a través de leyes permita un mayor alcance y duración en el tiempo, como sería el caso de la iniciativa estatal o andaluza cuya implementación se produce desde todos los ministerios o consejerías y

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

se prolonga por diversos ejercicios, sin embargo el grado de profundización y cambio generado es sin duda más superficial. En el caso de Mallorca es evidente que se abarcan menos departamentos, pero el trabajo realizado incluye una serie de aspectos como las propuestas de cambio que permitirían entrever interés por mejorar los programas presupuestarios. A pesar de su corta duración, uno de los logros de la iniciativa fue que consiguió que se empezase a hablar de los presupuestos con perspectiva de género y que se realizase desde un marco muy interesante y potente para el impulso a los cambios (E4.M1).

En cuanto a la segunda de las características, la introducción del enfoque de las capacidades de A. Sen como marco de referencia, supuso la incorporación de una nueva mirada al ámbito político administrativo, supuso la apertura de brechas en las dinámicas de funcionamiento establecidas y la apertura a otras maneras de hacer cuyo fin (teórico en este caso) es el bienestar de las personas y entendiendo que sin igualdad no hay bienestar. Es importante resaltar que esta ha sido la primera iniciativa de PPG en el contexto del Estado español que ha tomado como marco teórico de referencia el del Enfoque de las capacidades. Al respecto hay que señalar que entendiendo que las políticas públicas deben perseguir el bienestar de las personas, este marco teórico centrado justamente en la calidad de vida y el bienestar, resulta una importante referencia. La relación entre las políticas públicas y la calidad de vida se establece en tanto en cuanto se considera que la actuación política debe facilitar los medios y recursos para el desarrollo real de las capacidades. En esta línea y teniendo en cuenta que las iniciativas de PPG pretenden mejorar las políticas públicas, resulta evidente la idoneidad de vincular los PPG con el enfoque de las capacidades. Sin ninguna duda y como puede comprobarse en el siguiente capítulo de este trabajo, esta iniciativa abriría el camino para trabajar los PPG desde este enfoque teórico.

Incorporando las reflexiones hasta aquí incluidas y teniendo en cuenta que la iniciativa se centró muy especialmente en la introducción de cambios en los ámbitos de los organismos, principalmente a través de la formación al funcionariado; y los instrumentos, con la elaboración de un manual de procedimiento para incorporar la perspectiva de género en los presupuesto, que de hecho sería el primer manual práctico para la implementación de PPG en el Estado español; la iniciativa del Consell de Mallorca quedaría catalogada, tal y como puede observarse en la tabla 8.3, como una experiencia C(-).

Tabla 8.4. Resumen del análisis de la iniciativa de PPG del Consell Insular de Mallorca

Actor impulsor	Gobierno	Concepción de igualdad	Reformista
		Realidad institucional del mecanismo de igualdad	Tipo: Dirección Ubicación: periférica
		Herramientas para la igualdad	Legislación: Ley de igualdad autonómica (2006) Política: - (el Plan estratégico de igualdad se implementó en el periodo 2010-2014)
		Liderazgo de la iniciativa	Organismo con competencias en materia de igualdad.
Otros actores	Legislativo		
	Sociedad civil		
Cambios en los ámbitos analíticos		Normas	
		Organismos e instrumentos	Asesoría externa Formación funcionariado Manual metodológico Informe final de la experiencia piloto
		Asignación presupuestaria	
		Paradigma político-ideológico	Enfoque de las capacidades
Progresión en Transformación			C(-)

Fuente: elaboración propia.

Uno de los retos que señala una persona entrevistadas sería “conseguir que el Consell empezase a aplicar la perspectiva de género en sus presupuestos, al menos en dos o tres programas de cada departamento” (E4.M1). En relación a ello cabe señalar que en junio del año 2016 se han retomado las formaciones en esta materia en el seno del Consell, con lo que

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

habría que seguir los acontecimientos y ver si la iniciativa hasta aquí analizada resurge bajo otro gobierno y se retoma por el camino ya avanzado.

CAPÍTULO 9. LA EXPERIENCIA DE PPG EN LA DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA.

La experiencia de PPG en la Diputación Foral de Gipuzkoa (DFG) o Gipuzkoako Foru Aldundia (GFA) en euskera, se inició formalmente en julio del 2010, cuando el Consejo de los Diputados así lo aprobó²²⁵. A pesar de haberse impulsado inicialmente desde el organismo con competencias en materia de igualdad, desde muy pronto pasó a ser liderada por el Departamento de Hacienda y Finanzas. Su desarrollo se produce en una coyuntura en la que confluyeron la crisis económica y los cambios de signo político en el gobierno de la Diputación. En este marco, la propuesta de trabajar en los PPG se tradujo principal aunque no exclusivamente, en la elaboración de un informe de impacto de género cuyo objetivo explícito es la transformación desde esta perspectiva de los programas presupuestarios para su mejora. El proyecto se caracteriza por lo ambicioso de su planteamiento, tanto en su orientación como en su alcance. En relación al primero, es importante resaltar que el marco teórico adoptado es, al igual que en el caso del Consell de Mallorca, el enfoque de las capacidades, cuyo fin es la mejora de las condiciones de vida de las personas del territorio, especialmente de las mujeres. En cuanto a su alcance, y partiendo de un planteamiento de proceso en el que se incorporan progresivamente los programas presupuestarios al correspondiente análisis, cabe señalar que para el presupuesto del año 2014, la iniciativa englobaba el 71% del presupuesto y a 33 programas. Además y atendiendo a las competencias de la Diputación, la iniciativa incursiona también en el análisis de los impuestos. En las siguientes páginas se detalla la información relativa a los actores involucrados en la iniciativa de PPG del territorio histórico de Gipuzkoa, las transformaciones conseguidas en el marco de esta experiencia así como las principales conclusiones y aprendizajes que se extraen de la misma.

²²⁵ En el Consejo de Diputados del 29 de julio de 2010 se aprobaba el inicio del proceso de análisis del presupuesto desde la perspectiva de género.

9.1. ACTORES DE LA INICIATIVA DE LA DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA

La iniciativa de Gipuzkoa ha sido impulsada desde el gobierno de este territorio histórico: la Diputación Foral de Gipuzkoa²²⁶ (DFG). El desarrollo de la iniciativa ha ido acompañado de la institucionalización de la igualdad en la Diputación, así como la superación de los cambios de partido político en el gobierno en las sucesivas elecciones de 2011 y 2015. Por otra parte, durante los años de implementación de la iniciativa de PPG y especialmente durante la legislatura 2011-2015, la Diputación ha avanzado mucho en las propuestas para fomentar la participación de las organizaciones feministas y de mujeres, en el proceso del fomento de la igualdad y las respectivas políticas.

9.1.1. DFG. Contexto institucional de los PPG

La iniciativa de PPG fue impulsada el año 2010 por la Diputación Foral de Gipuzkoa y tras el inicio de la experiencia, se produjo un cambio histórico en el color político que gobernaba la institución. Así, la legislatura comprendida en el periodo 2011-2015 sería gobernada por una coalición de izquierdas y alineada con el nacionalismo sin estado cuyo mandato representaría un intento por modificar el paradigma de organización e intervención política. En este contexto se fue dando forma y contenido a la iniciativa de PPG, tanto en cuanto a su enfoque como a sus componentes. En este apartado se amplía la información relativa a este contexto institucional en el cual se enmarca el desarrollo de la iniciativa.

9.1.1.1. Signo político de los gobiernos forales y concepción de igualdad.

Desde la instauración de la denominada etapa democrática y a excepción de tres legislaturas, el Partido Nacionalista Vasco- Euzko Alderdi Jeltzalea (PNV-EAJ) ha gobernado en solitario la Diputación Foral de Gipuzkoa. Así mismo, participó de diferentes maneras en el gobierno de las legislaturas correspondientes a los periodos 1985-1991 y 2003-2007²²⁷. Cabe señalar que el PNV es el partido con más años de existencia en el País Vasco (el segundo más longevo en el

²²⁶ A la DFG, igual como las Diputaciones de Bizkaia y Alava-Araba, el Estatuto de autonomía o Estatuto de Gernika (1979) les atribuye un importante número de competencias en tanto que territorios históricos. Entre estas, destaca la competencia en materia fiscal y la existencia de un sistema de financiación especial.

²²⁷ En la legislatura 1985-1991, el Diputado General electo era del PNV, pero fue nombrado lehendakari y la persona que le sustituyó acabó integrándose en EA, por lo que el gobierno del territorio histórico quedó en manos de este último partido. Por su parte, en la legislatura 2003 -2007, el PNV y EA se presentaron a las elecciones en coalición, por lo que su triunfo electoral supuso un gobierno de la coalición.

Estado español siguiendo al Partido Socialista Obrero Español-PSOE), y que sus políticas se inspiran en el nacionalismo vasco liberal y su vertiente cristiana. La legislatura 2011-2015 ha sido la única en la que el PNV fue desbancado del gobierno foral: *“por primera vez, en las últimas tres décadas de democracia representativa, el PNV perdía su hegemonía institucional... y perdía el gobierno de la Diputación de Gipuzkoa”* (Gómez, 2016a:133). Euskal Herria Bildu (EH Bildu), una coalición de izquierdas y alineada con el nacionalismo sin estado, ganó las elecciones del año 2011 y gobernaría en minoría esta legislatura. Dicha coalición se adscribe ideológicamente a la izquierda abertzale, pero integra una diversidad de enfoques ideológicos que fluctúan desde perspectivas anticapitalistas de enfrentamiento al sistema vigente en sus diferentes dimensiones, hasta enfoques socialdemócratas²²⁸. Así, la legislatura iniciada el año 2011 representó un importante cambio en la ideología del gobierno de la Diputación Foral de Gipuzkoa, pasando de un gobierno hegemónico caracterizado por su carácter nacionalista, tradicional, conservador y demócrata cristiano, a un gobierno nacionalista, independentista y de izquierdas. Reflejo de ello se produjo un cambio en la orientación de las políticas públicas, cuyo principal indicador fue el redireccionamiento del gasto presupuestario: en el proyecto presupuestario para 2012 se incrementaron un 7,7% las partidas sociales al tiempo que se redujo un 37,4% el gasto en infraestructuras viarias. Se confrontaban de este modo dos modelos de gestión: uno anterior que apostaba por la construcción acelerada de grandes infraestructuras; y otro en el que se preveía destinar el 47,5% del total del gasto público, al Gasto Social para hacer frente a las necesidades urgentes, al tiempo que se apostaba por una reforma fiscal con un marcado carácter redistributivo. Así, mientras una mayoría de las administraciones públicas utilizaron el argumento de la situación económica de crisis para justificar los recortes en los gastos sociales, durante esta legislatura el gobierno gipuzkoano se caracterizó por la apuesta del mantenimiento de los derechos sociales y económicos adquiridos por la ciudadanía gipuzkoana. Transcurrida esta legislatura, el PNV volvió a ganar las elecciones forales del 2015.

Como vemos, el desarrollo de la iniciativa de PPG está marcada por la alternancia de gobiernos de diferente color político: daría inicio el año 2010, a finales de una de las legislaturas gobernadas por el PNV, siendo en el transcurso de la legislatura gobernada por EH Bildu cuando experimentaría mayor desarrollo y recientemente, tras las elecciones de 2015, sería retomada de nuevo por el PNV. Por lo tanto, el impulso inicial y quien está dando continuidad actualmente a la iniciativa de PPG, es un gobierno de derechas alineado con el nacionalismo

²²⁸ La coalición está conformada por los siguientes partidos políticos: Sortu, Eusko Alkartasuna, Aralar y Alternatiba.

sin estado y con una concepción de igualdad moderada, mientras que en la legislatura intermedia impulsaría la iniciativa un gobierno de izquierdas alineado también con el nacionalismo sin estado con una concepción rupturista de la igualdad: “Luego entró Bildu y entró Laura Gómez²²⁹... venía con otras ideas, quiso cambiar todo” (E8.G4). Como se señaló anteriormente, las principales diferencias entre la concepción moderada y rupturista de la igualdad, a pesar de no ser las únicas, son la inclusión en el modelo de gestión de las políticas de igualdad de la participación de la sociedad civil y, especialmente, la inclusión en sus planteamientos de la necesidad de cambiar el paradigma a partir del cual se articulan las políticas públicas (ampliar información en los siguientes apartados de este capítulo). Una de las personas entrevistadas establece muy claramente la diferencia entre la concepción de igualdad y las correspondientes políticas, de ambos gobiernos:

“creo que hay elementos coincidentes, las políticas de igualdad se van desarrollando en un marco donde ya están operando reformas institucionales neoliberales, a partir de los 80. El Organismo de Igualdad – a nivel autonómico- se crea en el 1988 con Emakunde, con lo cual ya está operando esa reforma institucional dirigida a limitar la redistribución de la riqueza y entender las instituciones como agentes impulsores del libre mercado y que se agudiza a partir de la crisis de 2007..., creo que no es casualidad que en ese marco de reforma institucional, las políticas de Igualdad se centren mucho en las cuestiones de reconocimiento, de identidad, de cambio de valores y abandonen todo lo que tiene que ver con la redistribución de recursos. Y el cambio de paradigma que nosotras planteamos, en buena parte, tiene que ver con eso. Es decir, no renunciamos a la parte de reconocimiento y cambio de valores... pero sin redistribución de recursos no puede haber igualdad... ¿Cómo demandar un reconocimiento igual en un marco de acelerada precarización de las condiciones de vida de las mujeres? (E10.G6).

9.1.1.2. Realidad institucional del organismo para la igualdad de la DFG: posición en el organigrama y tipo de organismo.

Durante la legislatura en la que se inició el trabajo para la incorporación de la perspectiva de género en los presupuestos del territorio histórico (2007-2011), la Diputación Foral de Gipuzkoa creó (2007) una dirección general responsable, entre otros, de la implementación de las políticas de igualdad: la Dirección General de Cooperación, Derechos Humanos e Igualdad,

²²⁹ Laura Gómez fue la Directora de Igualdad en la legislatura 2011-2015.

ubicada en el Departamento de Deportes y Acción Exterior. *“Las políticas de Igualdad compartían Dirección, recursos materiales y personal no especializado, con otras políticas - derechos humanos y cooperación al desarrollo-. Nace debilitada, si bien será 20 años después de la creación de Emakunde, que por primera vez exista una política de igualdad en la Diputación”* (E10.G6). Los recursos humanos disponibles para hacer frente a las diferentes áreas fueron escasos: tras su conformación, fueron sumándose otros recursos humanos a este organismo, pero a pesar de ello, al finalizar la legislatura, únicamente se contaba con la Directora General, la Secretaria de Dirección, la Jefa de Servicio y una técnica de igualdad. Por lo tanto, inicialmente la posición del organismo con competencias en materia de igualdad en el organigrama del gobierno de la Diputación era periférica, lo que le restaba autoridad y dificultaría su trabajo en materia de *gender mainstreaming* y de incidencia sobre el resto de departamentos; más teniendo en cuenta lo reducido de los recursos humanos disponibles. Por otra parte, la fórmula de Dirección General, que en este caso no se ocupaba exclusivamente del fomento de igualdad, no disponía de la autonomía y fortaleza que serían recomendables para el desempeño de esta tarea.

En 2011, con el cambio de gobierno, se produjo una importante reestructuración institucional, especialmente en lo que a la igualdad de género se refiere. En coherencia con la importancia otorgada a la temática de igualdad por la coalición gobernante, se instauró por primera vez en la Diputación una Dirección General de Igualdad que asumía exclusivamente la competencia en materia de igualdad. Pero además de la exclusividad, también se produjo un cambio en su ubicación en el marco del organigrama de la Diputación. Mientras su antecesora radicaba en el Departamento de Deportes y Acción Exterior, a partir de 2011 la Dirección de Igualdad se consolida ocupando un espacio en el Área del Diputado General.

“Cuando entró Bildu en el gobierno decidió que... porque así también estaba planteado en el programa, que igualdad, junto con otras políticas públicas, iba a estar situada a la cabeza o en la posición jerárquica y funcional más importante de la Diputación, que era el Gabinete del Diputado General. Entonces ahí estaban ubicadas distintas Direcciones: Igualdad, Participación ciudadana, Euskera, Diversidad y migración, Derechos Humanos y Comunicación. Es decir, de alguna manera, las políticas entendidas como estratégicas para el gobierno”. (E10.G6).

Por lo tanto, se produce una traslación del organismo con competencia en materia de igualdad desde la periferia hacia el núcleo central de la institucionalidad como es el equivalente a la

presidencia de la institución, lo que repercute positivamente en su autoridad para impulsar la transversalización de la perspectiva de género en todas las áreas del gobierno. Es importante señalar que esa dotación de centralidad y potencial institucional se reforzó con otros hechos que demuestran la apuesta real por el fomento de la igualdad por parte del gobierno de EH Bildu. Así, el organismo con competencia en materia de igualdad, a pesar de seguir teniendo un presupuesto muy modesto, se vio incrementado pasando de suponer el 0,06 del presupuesto total de gestión en 2011, a un 0,2% al final de la legislatura. Así mismo, se aumentaron los recursos humanos de la Dirección, llegando a tener cinco personas técnicas especialistas en materia de igualdad; no obstante, es importante señalar que a pesar del incremento, su número seguía siendo muy reducido. En esta misma línea y con la finalidad de blindar los avances logrados en esta materia, se aprobó una Norma Foral de igualdad²³⁰ (2015). Todos estos aspectos nos permiten afirmar que la reubicación del organismo con competencias en materia de igualdad no respondió al interés por alinearse con lo políticamente correcto, sino que significaba la asunción de un nuevo rumbo político caracterizado por concebir la igualdad de género como un elemento imprescindible para la defensa de la justicia social que abanderaba el nuevo gobierno. Sin embargo y a pesar de incluirse en la agenda de la coalición de este modo, la lógica patriarcal persistente en la sociedad, en la propia institución e incluso entre los propios miembros de la coalición, impidió que la política de igualdad se instalase como eje a partir del cual articular la totalidad de las políticas del gobierno (Gómez, 2016b).

El nuevo gobierno foral del PNV constituido a mediados del año 2015 mantuvo esta ubicación y especificidad de la Dirección de Igualdad en tanto que la Norma Foral para la Igualdad así lo establece, garantizando de este modo la sostenibilidad y continuidad del organismo con competencias en igualdad con estas características.

Por otra parte y además del organismo con competencias en materia de igualdad, en la Diputación se han creado otros espacios de coordinación para el fomento de la igualdad, siguiendo así la normativa autonómica de igualdad que establece la responsabilidad de las administraciones locales de adecuar y crear las estructuras y mecanismos o herramientas necesarias para incorporar la perspectiva de género en su quehacer administrativo y político

²³⁰ La Norma Foral 2/2015, de 9 de marzo, para la igualdad de mujeres y hombres en Gipuzkoa, tiene como objetivo avanzar, consolidar y dar sostenibilidad a las políticas para la igualdad de mujeres y hombres en el Territorio Histórico de Gipuzkoa. Ampliar información en el siguiente subapartado de este capítulo.

(Art. 7). De este modo, durante la legislatura 2007-2011, la Diputación creó la Comisión Política de Igualdad, la Comisión Técnica Interdepartamental (en la siguiente legislatura denominado Grupo Técnico Interdepartamental de Igualdad de Mujeres y Hombres) y las Unidades de trabajo intradepartamentales. Posteriormente y por medio del correspondiente decreto foral²³¹, se formalizó la creación, composición y funciones de los referidos órganos²³². Tanto la Comisión como el Grupo Técnico son espacios de coordinación y trabajo interdepartamental para impulsar la igualdad de género en las diferentes áreas de la Diputación, siendo la principal diferencia entre ambos el carácter político del primero mientras que el Grupo posee un perfil técnico y de asesoramiento. Por su parte, las Unidades de Trabajo se consolidan en el interior de cada departamento para incidir en la transversalización de la perspectiva de género en cada uno de los Departamentos de la Diputación.

9.1.1.3. Herramientas de trabajo mecanismo de igualdad de la DFG: ley y planes igualdad.

La ley de igualdad autonómica aprobada el año 2005 es el marco legal de referencia para el desarrollo de las políticas de igualdad en la Diputación Foral de Gipuzkoa. Dicha norma fija las competencias para las diferentes administraciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco, también las forales, en materia de igualdad de mujeres y hombres. Como se adelantó en el

²³¹ Decreto foral 68/2008 de 9 de septiembre, de creación, composición y funcionamiento de la Comisión y del Grupo Técnico Interdepartamentales y de las Unidades Intradepartamentales de Igualdad de mujeres y Hombres.

²³² Así, la Comisión Interdepartamental para la Igualdad de Mujeres y Hombres, adscrita al organismo con competencias en materia de igualdad, se constituyó con el fin de profundizar y avanzar en la estrategia dual (impulsada en la IV Conferencia Internacional de las Mujeres para fomentar la igualdad de género y que propone la combinación de las acciones positivas y la transversalización de la perspectiva de género) para el fomento de la igualdad de género, así como para erigirse en el organismo responsable de la coordinación de la ejecución del Plan, políticas y programas de igualdad. La composición de dicho organismo consta de la Presidencia, ocupada por el o la Diputada Foral del Departamento con competencias en materia de igualdad; la Vicepresidencia, representada por el o la Directora General de la Dirección competente en materia de igualdad; Vocalías, ocupadas por las Directoras y Directores Generales que integran los departamentos de la Diputación Foral; finalmente, la Secretaría, representada por una persona designada por el o la Diputada Foral del Departamento competente en materia de igualdad. Es decir, se trata de un espacio de coordinación de carácter político.

Por su parte, el Grupo Técnico Interdepartamental de Igualdad de Mujeres y Hombres tiene como principal finalidad apoyar y asesorar técnicamente a las y los miembros de la Comisión. Está integrado por los y las Secretarías técnicas de los diferentes Departamentos de la Diputación, una persona en representación de la Dirección General competente en materia de igualdad, que ejerce las funciones de coordinación del Grupo y finalmente dos representantes del Comité de Empresa de la Diputación.

Finalmente, las Unidades Intradepartamentales de Igualdad de Mujeres y Hombres, responsables principalmente de la ejecución, seguimiento y evaluación de las actuaciones en materia de igualdad realizadas en cada Departamento; que están compuestas por una persona, como mínimo, de cada Dirección General de los diferentes Departamentos de la Diputación y la Secretaria o Secretario Técnico del Departamento, que al mismo tiempo, formará parte del Grupo Técnico Interdepartamental.

capítulo tres de esta investigación, en dicha ley no se explicita la necesidad de incorporar la perspectiva de género en los presupuestos, pero en cambio sí que se habla de la transversalidad de género, es decir de la incorporación de la perspectiva de género en todas las acciones y políticas (Art 3.4), también por ende, la presupuestaria. Además, la Ley incorpora la obligatoriedad de que los presupuestos anuales incluyan los recursos económicos necesarios para la implementación de las medidas oportunas para dar cumplimiento a la misma ley (Art. 14).

Por otra parte, la referida ley autonómica también incluye la obligatoriedad de evaluar el potencial impacto de género de cualquier propuesta de norma o acto administrativo (Arts 19-22). De ello se desprende que el organismo con competencias en materia presupuestaria debería elaborar el informe de impacto de género del proyecto de ley de los presupuestos anuales. En la misma línea, pero a nivel provincial, la Norma Foral 6/2005²³³ establece la obligatoriedad de incorporar el informe de evaluación de impacto de género en el procedimiento de elaboración de los anteproyectos de normas forales y de los proyectos de disposición de carácter general (Art. 70). Posteriormente, el 28 de octubre del año 2009, las Juntas Generales de Gipuzkoa aprobaron una Resolución que instaba a la Diputación Foral a activar aquellos recursos necesarios para la elaboración de los informes de impacto de las normas a tramitar en dicha Cámara, otorgándose un plazo de tres meses para ello. Con todo y a pesar que no exista referencia explícita y concreta a los PPG, se puede señalar que existe un marco legal general favorable para el desarrollo de esta iniciativa.

Posteriormente y como ya se ha adelantado, el año 2015 se aprobó la Norma Foral 2/2015 para la igualdad de mujeres y hombres en Gipuzkoa²³⁴, siendo la primera norma de estas características en los tres territorios históricos de la Comunidad Autónoma Vasca. Dicha norma establece, entre otros, *“el compromiso de la DFG para crear las condiciones estructurales para que la política de igualdad pudiera guiar desde éste al conjunto de la institución”* (Gómez, 2016a:143). En cuanto al abordaje que se hace en la norma de la temática específica que nos ocupa en esta investigación, cabe señalar que en el Título III dedicado a las medidas para la integración de la perspectiva de género en la actuación de la Diputación, concretamente en el *“Capítulo VIII. Planificación y gestión presupuestaria”*, se incluye una referencia explícita al

²³³ Norma Foral 6/2005, de 12 de julio, sobre Organización Institucional, Gobierno y Administración del Territorio Histórico de Gipuzkoa.

²³⁴ BOG nº 50 de 16 de marzo de 2015. En términos generales, esta norma incluía la necesidad de incrementar el presupuesto para las políticas de igualdad hasta alcanzar el 1% en el año 2021; la incorporación de más recursos humanos especializados en la Dirección de Igualdad y la generación de unidades de igualdad en las diferentes áreas del gobierno (Gómez, Laura, 2016a)

trabajo a realizar en el marco de los presupuestos con perspectiva de género. En este sentido se señala que el departamento con competencias en materia de hacienda y finanzas, debe analizar el impacto de género del proyecto de presupuestos y, una vez ejecutado el presupuesto, debe analizar el impacto real de dicha ejecución sobre la igualdad. Así mismo, se señala que se elaborarán *“los presupuestos con perspectiva de género, analizando sus políticas de ingresos y gastos”* (Art. 28). En esta norma y siguiendo lo fijado en la ley autonómica, también se incluye la necesidad de elaborar un informe de evaluación previa de impacto de género en los anteproyectos de Norma Foral y los proyectos de disposiciones de carácter general de la Diputación (Art. 27).

Pero además, de acuerdo a lo establecido en la ley autonómica de igualdad (Art. 15), en el territorio histórico se han elaborado sucesivamente y con gobiernos de diferente orientación política, dos planes de igualdad. El primero, el I Plan Foral para la Igualdad de mujeres y hombres en Gipuzkoa 2008-2011, se aprobó en diciembre del año 2008, fruto del trabajo de la primera Dirección con competencias en materia de igualdad. Como sucedía en el caso andaluz, los argumentos que sostuvieron la elaboración de este I Plan fueron diversos, apelándose tanto a los derechos de las mujeres como a la motivación económica. Así, igual que se señalaba la necesidad de dotar a las mujeres de los *“derechos que le han sido negados de manera natural”* (Diputación Foral de Gipuzkoa, 2008:3), se vinculaba la igualdad con la eficiencia económica, destacándose que el no aprovechamiento de talentos y optimización de recursos humanos de las mujeres²³⁵, representaría una pérdida del PIB de alrededor del 10%. En esta línea se indicaba que *“no sería coherente por lo tanto, defender un modelo de sociedad puntera y moderna, sin hacer el debido hincapié en sus políticas de igualdad”* (Diputación Foral de Gipuzkoa, 2008:4). Este primer Plan se organizaba por áreas, correspondiéndose prácticamente cada una de ellas con los diferentes Departamentos en que se organizaba el gobierno del territorio histórico²³⁶. En cada una de las áreas del Plan se abordaban los cuatro ejes estratégicos definidos en el documento (*gender mainstreaming*, empoderamiento, corresponsabilidad y conciliación y por último, violencia contra la mujer). En este primer Plan no se incluía referencia explícita a la temática de presupuestos con perspectiva de género,

²³⁵ La tasa de ocupación de las mujeres en el año 2008 se encontraba 18 puntos por debajo de la masculina

²³⁶ Área de Igualdad, Diputado General, Primer Teniente de Diputado General, Departamento de Deportes y Acción Exterior, Departamento de Presidencia y Administración Foral, Departamento de Hacienda y Finanzas, Departamento de Infraestructuras Viarias, Departamento de Desarrollo Sostenible, Departamento de Movilidad y Ordenación del territorio, Departamento de Política Social, Departamento de Desarrollo de Medio Rural, Departamento de Cultura y Euskera, Departamento de Innovación y Sociedad del Conocimiento.

pero en cambio si se mencionaba la necesidad de elaborar un informe de impacto de género para cada proyecto de norma (también la presupuestaria).

Transcurridos los cuatro años de vigencia del I Plan e instalado el gobierno de EH Bildu, se elaboró el II Plan Foral para la Igualdad de Mujeres y Hombres de la Diputación Foral de Gipuzkoa 2012-2020²³⁷. Este Plan refleja los principios e ideología del que fuera el nuevo gobierno, caracterizándose principalmente por trasladar la propuesta de la sostenibilidad de la vida elaborada desde la economía feminista al ámbito de las políticas públicas. Esto supuso la incursión en el ámbito de las políticas de igualdad de una mirada completamente innovadora y rupturista. En coherencia con esta concepción de igualdad asumida por la Diputación, se consideraba que

“el Plan debe ser una herramienta al servicio de la construcción de un modelo de organización colectiva, social y económica, corresponsable con el cuidado de las vidas, de manera que sea la vida y no la obtención de beneficios económicos quien guíe el desarrollo económico y social del conjunto social. Ello implica contribuir a redefinir el papel de la triada formada por instituciones públicas-mercados-hogares en el cuidado de las vidas y contribuir a la redefinición y construcción, en su caso, de otros tipos de estructuras socio-económicas para alcanzar este fin.” (Diputación Foral de Gipuzkoa, 2013b:13).

El Plan se plantea por tanto, situar como eje central y vertebrador del conjunto de las políticas de la Diputación Gipuzkoa, el cuidado de la vida. Para ello y a partir de la contextualización en las coordenadas capitalista y patriarcal de la sociedad gipuzkoana, el Plan trabaja en paralelo en dos niveles: en la resolución de las urgencias existentes para hacer frente a la precarización de la vida de las mujeres; y en el medio y largo plazo, en cuyo trabajo se articulan los objetivos vinculados al Buen Vivir. Este planteamiento teórico ideológico, se estructura a partir de la fijación de seis líneas estratégicas²³⁸ para la transformación, entre las que se incluye la denominada “Economía para la sostenibilidad de la vida”, la cual apuesta por el fomento de

²³⁷ Ampliar información sobre el II Plan de Igualdad en Gil Junquero, Monica (2015). La sostenibilidad de la vida: de la propuesta teórica a su aplicación práctica. El caso del II Plan de Igualdad de la Diputación Foral de Gipuzkoa. Ponencia en I Congrés d’Investigacions Feministes en Transformació, Valencia 24, 25 y 26 de marzo 2014.

²³⁸ Las líneas estratégicas que incluye el II Plan son: Buen Gobierno-Nuevas formas de hacer y decidir para la sostenibilidad de la vida, Redes y prácticas feministas, Cuidados dignos y universales, Economía para la sostenibilidad de la vida, Entorno sostenible y Vidas libres de violencia machista (ampliar información en el correspondiente anexo)

una economía al servicio de las personas y no, como plantea el modelo hegemónico, por la acumulación del capital. Entre los ámbitos de intervención que incluye esta línea estratégica se encuentra el denominado “Redistribuyendo recursos en las diversas esferas económicas”, en cuyo marco se aborda la propuesta de una reforma fiscal progresiva. Por lo tanto, el Plan incluye la propuesta de trabajar en la política fiscal por medio de la reforma fiscal; sin embargo, no contempla incidir en el presupuesto para incorporar la perspectiva de género.

Finalmente cabe señalar que el proceso de elaboración del Plan se prolongó durante un año y medio (se aprobó en marzo del 2013), durante el cual se desarrolló un importante proceso participativo en el que se involucraron alrededor de 120 personas procedentes de 40 grupos feministas y de mujeres, más 20 técnicas de igualdad municipales y alrededor de 100 personas más entre técnicas y políticas de la DFG (Gil, 2015).

A pesar de contarse con un mandato político claro y haberse trabajado la elaboración del plan de manera participativa, la traslación a la práctica de este instrumento con características tan innovadoras, especialmente en términos de contenidos pero también de temporalidad, resultó compleja en una estructura administrativa y el correspondiente personal adaptados a inercias y dinámicas propias de los modelos y prácticas hegemónicos. Así, desde la Administración costó encontrar el cómo casar los contenidos y propuestas tan trabajados a nivel teórico y feminista, con sus procesos e instrumentos, lo que sin duda supuso una dificultad para la transversalización de la perspectiva de género en todas las políticas, también en la presupuestaria.

9.1.1.4. Relación entre los mecanismos con competencias en materia de igualdad y de presupuestos de la DFG.

El primer impulso de la iniciativa surgió desde el organismo con competencias en materia de igualdad. Sin embargo, el liderazgo de la iniciativa lo asumió rápidamente el Departamento de Hacienda y Finanzas respondiendo de este modo al mandato establecido en la Ley de igualdad autonómica y recogido en el Plan de Igualdad del territorio foral, de elaborar un informe de impacto de género de todos los proyectos de normas, en este caso del presupuesto: *“se reunió la Responsable de Presupuestos, el Responsable de Compromisos Institucionales y luego desde la Secretaría Técnica y empezamos así, eso era el año 2010. A nivel de Dirección no hubo ningún problema, se asumió como un proyecto a impulsar”* (E6.G2). En el propio informe de impacto de género del presupuesto de 2013 se señala que la iniciativa de PPG favorece el

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

establecimiento de nuevas relaciones y coordinación entre los diferentes departamentos de la Diputación, rompiendo de este modo con el funcionamiento generalizado de las administraciones que se traduce en un trabajo atomizado y con poca coordinación interdepartamental. Según se recoge en el mencionado Informe, desde esta iniciativa se fomentan nuevas sinergias y formas de trabajo que pasan por la coordinación y fijación de objetivos comunes, en este caso, el fomento de la igualdad de género.

A pesar de esta declaración de intenciones y del hecho que durante la legislatura 2011-2015 se creó una comisión de carácter político-técnico conformada por el Departamento de Hacienda y Finanzas y la Dirección de Igualdad, entre cuyos objetivos se hallaba la coordinación para el avance en el análisis de los presupuestos desde la perspectiva de género, ambos organismos reconocen que entre ellos no ha existido la coordinación que hubiese sido necesaria. Por otra parte, en los inicios de la experiencia, el área de igualdad contaba con la asesoría técnica de una empresa privada junto a la cual elaboraron el primer informe para el presupuesto 2011 y se trabajó una primera metodología de trabajo. En la misma legislatura 2007-2011, una vez asumido el liderazgo por el Departamento de Hacienda y Finanzas y por diversos motivos, desde dicho Departamento se contactó con la UPV/EHU para que tomaran a su cargo el trabajo de asesoría. En este contexto se amplió y completó la propuesta metodológica y se afianzó el liderazgo de la iniciativa del Departamento de Hacienda y Finanzas. Con todo, se generó cierto malestar, que heredaría el nuevo gobierno de 2011, en relación a la iniciativa de PPG entre el referido Departamento y la Dirección de Igualdad. Así se perfilaba un escenario en el cual Hacienda, desde su posición simbólica y material y su propio tamaño en el marco de la Administración, asumía un liderazgo que consideraba le correspondía acorde a lo establecido en la legislación autonómica y local; mientras que Igualdad se sentía relegada a un rol secundario, con un carácter más de acompañamiento que de agente decisor y por lo tanto, sin opción de que su propuesta de trasladar la sostenibilidad de la vida a las políticas públicas, pudiese trasladarse a este proceso de transversalización en el presupuesto público. Frente a esta situación, desde Igualdad se optó por dedicar los pocos recursos económicos y humanos de que disponía al desarrollo de otros puntos de su agenda política. De este modo se dificultaba la implicación de Igualdad en el proceso y la materialización de un trabajo conjunto tal y como se fijaba en los propios documentos de la iniciativa.

Resulta interesante resaltar que a pesar de esta falta de coordinación en lo referente a la iniciativa de PPG, paradójicamente sí que se dieron otros espacios de coordinación y cooperación entre las áreas de Igualdad y de Hacienda. Así, durante la legislatura de EH Bildu,

la Dirección de Igualdad reconocía *“la importancia de la política fiscal... para provocar e incidir en las estructuras que reproducen la desigualdad y por tanto modificar y transitar hacia otro modelo”* (P2.G1); en coherencia con este planteamiento la reforma fiscal está presente en el II Plan de Igualdad. Partiendo del reconocimiento mutuo de la importancia de ambas áreas en el marco del proceso de transformación social que se quería impulsar desde el gobierno de EH Bildu, ambas áreas, en esta ocasión desde los niveles más políticos, trabajaron conjuntamente en la creación y reforma de los principales impuestos del territorio *“...lo hemos trabajado conjuntamente y ha sido un proceso de aprendizaje interesantísimo y que rompe un poco esa falta de dialogo, esa falta de coordinación, ahí también hemos hecho el esfuerzo de inventarnos otras formas de hacer”* (P2.G1). En este marco de coordinación y cooperación se creó el Impuesto de riquezas y grandes fortunas y se trabajó en una reforma del impuesto de sociedades que revisaba y eliminaba las deducciones para asegurar una mayor tributación de las empresas con mayores beneficios económicos (a pesar que finalmente no se aprobó en las Juntas Generales).

El desarrollo de una situación como ésta, en la que existe coordinación en el trabajo de las áreas de Hacienda y de Igualdad en determinados aspectos, pero las dificultades imposibilitan la suma de fuerzas en otros, concretamente en la iniciativa de PPG, sugiere la necesidad de poner especial atención en los actores involucrados de cada una de las partes. En este sentido es importante contemplar y conocer los roles y fuerzas existentes entre los cargos de representación política, en este caso de un mismo partido político; y el personal técnico, instalado y conocedor de las dinámicas de la administración, lo que le puede otorgar cierta autonomía. Por lo tanto, la toma de decisiones y el avance en cualquier línea, también en la definición de la iniciativa de PPG, muchas veces viene determinado por la suma de las fuerzas presentes y no únicamente por la determinación política.

9.1.2. Sociedad civil: vinculación de las organizaciones de mujeres feministas gipuzkoanas

En cuanto a la participación de la sociedad civil, cabe resaltar que en este caso existe un amplio marco normativo y político que la respalda. Así, la propia Ley de igualdad autonómica identifica a la Administración foral como la responsable del establecimiento de canales de participación de entidades públicas o privadas con el fin de fomentar la igualdad (Art. 10.2). En esta línea, desde la Dirección General de Cooperación, Derechos Humanos e Igualdad de la Diputación, en 2008 se generaron espacios de diálogo con el movimiento asociativo de mujeres. Como frutos de dicho diálogo, se creó el Foro por la Igualdad de Mujeres y Hombres

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

de Gipuzkoa, en el que tendrían cabida mujeres asociadas, mujeres independientes e incluso *“las nuevas masculinidades”* (Diputación Foral de Gipuzkoa, 2008:19). Este fue el primer espacio ligado a la institucionalidad que reunía a diferentes organizaciones de mujeres de todo el territorio histórico, con el principal fin de que se conociesen y se pudiesen generar sinergias, al tiempo que se avanzaba en el empoderamiento; en definitiva, fue un espacio informativo y formativo. Ahora bien, *“los tipos de organizaciones y politización de las propias asociaciones es muy desigual y más en un territorio con muchísimos municipios pequeños, rurales”* (E10.G6). De ahí que la valoración recogida sobre este espacio varía mucho en función del tipo de organización y sus intereses. Organizaciones como Dandai de Donostia lo valoran de manera muy positiva en tanto

“teníamos todas muchas ganas, mucha ilusión de hacer cosas que no habíamos podido hacer nunca porque no nos dejaban respirar, no nos tenían en cuenta para nada... Ellas lo que querían era ayudar a formarnos, en todos los sentidos” (E8.G4). Sin embargo, otras asociaciones más politizadas *“no querían participar en ese espacio, se negaban a estar porque llevaban años, muchos años, pidiendo, exigiendo, reclamando, un espacio de interlocución política real donde pudieran discutir de política y hacer propuestas de política pública”* (E10.G6).

Posteriormente, el gobierno de EH Bildu, concretamente a través de la iniciativa de la Dirección de Igualdad, dotó de centralidad a la participación ciudadana en los procesos de toma de decisión, una cuestión que se refleja tanto en el II Plan de Igualdad como en la Norma Foral para la igualdad. En relación al primero, dos de sus líneas estratégicas para la transformación de la sociedad gipuzkoana²³⁹ hacen referencia al compromiso de la Institución con la participación ciudadana. Se propone un nuevo modelo de gobernabilidad basado en la democracia participativa, señalándose que el cambio social requiere de un cambio en quién y cómo se ejerce el poder y reconociendo que es necesario que dicho poder pase de la clase política a las manos de la ciudadanía. En esta línea y con la situación heredada en relación al Foro, se trató de dialogar con las diversas organizaciones en un tránsito hacia otro modelo de participación, de manera que *“responder a las reclamaciones de las feministas no nos hiciera perder a las demás en el camino”* (E10.G6). Así, durante el año 2013 se realizó un proceso participativo en el que estuvieron involucradas alrededor de cien mujeres pertenecientes a 41 organizaciones feministas, dando como resultado la creación de *“GUNE: Espacio de*

²³⁹ Las dos líneas son: “Buen gobierno. Nuevas formas de hacer y decidir para la sostenibilidad de la vida” y “Redes y prácticas feministas”. Consultar el detalle de la totalidad de las líneas en el cuadro 8.1.

participación e interlocución para la Igualdad en Gipuzkoa”, cuya regulación normativa se produciría el año 2014²⁴⁰. Entre los fines de *Gunea* se encuentra la articulación de la participación del movimiento feminista en la elaboración, seguimiento y evaluación de las políticas de igualdad, así como el fomento de la construcción de redes entre mujeres (Art. 2). En la misma línea, en la Norma Foral para la igualdad de mujeres y hombres se reconoce y asume que el espacio *Gunea* es el espacio participativo de interlocución política con representantes del movimiento feminista y asociativo de mujeres por la igualdad que se requiere (Art. 15). A pesar que inicialmente participaron muchas organizaciones de mujeres y feministas en el proceso de creación de *Gunea*, desde el movimiento feminista se señala que *“Gunea pretendía ser realmente participativo, pero entró en crisis (por diferentes motivos) y después del gobierno de EH Bildu se va a transformar en otra cosa, con carácter más informativo, aunque está por ver cómo resultará finalmente”* (E9.G5)

Por otra parte, la iniciativa de PPG también incorpora como central y para el medio plazo el componente de la participación ciudadana. En este sentido se considera necesario contar con la valoración de las personas (potenciales) beneficiarias de los propios programas presupuestarios, así como con sus sugerencias de mejora, de tal manera que las necesidades de la ciudadanía sean un insumo para la modificación de los programas presupuestarios. Así,

“A medio plazo será también clave la consideración de la opinión de los hombres y mujeres de Gipuzkoa, para que, basándose en las competencias forales, se pueda analizar el nivel de satisfacción ante las actuaciones realizadas y se puedan introducir mejoras donde sea necesario” (Diputación Foral de Gipuzkoa, 2013:1).

Sin embargo, pese a disponer de una normativa y haber trabajado en la creación de instrumentos de participación feminista, transcurridos 6 años desde el inicio de la iniciativa de PPG, tanto desde el Departamento de Hacienda y Finanzas como desde el propio movimiento feminista se señala que esta vinculación entre PPG y participación feminista no se ha materializado. En esta línea, desde el movimiento feminista se señala que *“el tema de los PPG es una asignatura pendiente. En el plano teórico se ha tratado mucho pero en la práctica es un tema pendiente para el movimiento feminista”* (E9.G5).

²⁴⁰ Decreto Foral 9/2014, de 18 de marzo, por el que se crea GUNEA: Espacio de participación e interlocución para la Igualdad en Gipuzkoa. Publicado en B.O de Gipuzkoa, 21 de marzo de 2014, núm. 55.

9.2. TRANSFORMACIONES EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO DE LA DFG

Uno de los ejes centrales de esta iniciativa es la introducción de nuevas herramientas de trabajo en el proceso presupuestario. Como ocurre en las iniciativas anteriores, en este caso se incorpora la elaboración de un informe de impacto de género del presupuesto anual de la Diputación. El primer informe de este tipo elaborado para el presupuesto del año 2011, ya explicitaba que la iniciativa de PPG pretendía introducir una serie de cambios en el proceso presupuestario y desarrollar al mismo tiempo las herramientas de evaluación y organización correspondientes, con el fin de *“mejorar las políticas públicas, además de reducir las diferencias entre hombres y mujeres”* (Diputación Foral de Gipuzkoa, 2012:3). Por lo tanto, en esta iniciativa se explicita la intencionalidad de introducir herramientas como medio para alcanzar una mejora de las políticas públicas, orientada a la reducción de las desigualdades existentes entre mujeres y hombres, tarea que *“no había que acometer en un año sólo porque era imposible”* (E6.G2). Así, en el primer informe se fijaba un cronograma de actuación según el cual, en los sucesivos años, se introducirían de manera progresiva, nuevos avances y propuestas. En este apartado se detallan precisamente las transformaciones que se realizaron en el marco de esta iniciativa en las normas, los instrumentos y organismos, la asignación presupuestaria y finalmente la propuesta de cambio del paradigma político ideológico.

9.2.1. Normas del territorio histórico

En lo que se refiere a las transformaciones de las normas, en el caso de la iniciativa de la Diputación de Gipuzkoa cabe resaltar la modificación de las directrices técnicas y económicas de distribución del gasto. Como se detalla en la Norma Foral de Régimen Financiero y Presupuestario del Territorio Histórico de Gipuzkoa²⁴¹, dicha norma *“establece los criterios y plazos de elaboración de las propuestas de presupuestos y las limitaciones que deban respetarse”* (Art. 46). Es el Departamento con competencias en materias presupuestarias quien las prepara y posteriormente es aprobado por el Consejo de Diputados.

Las directrices para elaborar el presupuesto del año 2011²⁴² fueron las primeras en modificarse. Se incluyeron indicaciones explícitas, entre ellas, una que hacía referencia a la importancia de desagregar por sexo los indicadores de los programas. También se incorporaba

²⁴¹ Norma Foral 4/2007, de 27 de marzo, de Régimen Financiero y Presupuestario del Territorio Histórico de Gipuzkoa.

²⁴² Aprobadas en el mismo Consejo de Diputados en el que se aprobaba también el inicio de un proceso de análisis del presupuesto desde la perspectiva de género (Consejo de Diputados 29 de julio de 2010).

la necesidad que los respectivos Departamentos completasen una ficha denominada de “Enfoque de género” para cada programa presupuestario. Las directrices para la elaboración del presupuesto 2012 mantuvieron el mismo enfoque y propuestas, incorporándose un importante cambio cualitativo en lo relacionado con la ficha de análisis que pasaba a denominarse “Información básica de impacto de género” de los programas presupuestarios, con el cambio de orientación metodológica que ello suponía. Adicionalmente, determinados programas²⁴³ debían presentar un informe de evaluación de impacto de género siguiendo la estructura y modelo definidos en el documento “Estructura del informe de evaluación de impacto de género” de la propia Diputación (Diputación Foral de Gipuzkoa, 2011).

9.2.2. Organismos e instrumentos en la DFG.

En este apartado se detallan las transformaciones que se han generado en el marco de la iniciativa, tanto en los organismos involucrados en el proceso presupuestario como en las herramientas que se utilizan. En cuanto a los primeros, cabe señalar la creación de un organismo cuya finalidad era el impulso y coordinación de la propia iniciativa, así como la introducción de la asistencia técnica para el desarrollo de la iniciativa. Por otra parte y en relación a los cambios introducidos en los instrumentos, nuevamente aparece la incorporación de un Informe de impacto de género del presupuesto foral, que como se verá en las siguientes páginas, incluye varias e interesantes novedades. Pero en este caso se introduce también un primer acercamiento desde la perspectiva de género a las Cuentas Generales de la Diputación, es decir, es la primera iniciativa que trasciende el análisis del presupuesto elaborado inicialmente, para trabajar sobre el presupuesto finalmente ejecutado.

9.2.2.1. Organismos: grupos de trabajo y asesoría externa.

En la iniciativa se contempló desde un primer momento la necesidad de contar con un organismo que se responsabilizase del impulso y la coordinación de la iniciativa de PPG, así como de la formación necesaria del funcionariado. Así, recién aprobado por el Consejo de Diputados el inicio del proceso de análisis de los presupuestos desde la perspectiva de género, se constituyó el 30 de septiembre del año 2010 un grupo de trabajo para la evaluación del impacto de género en los presupuestos. La finalidad de este nuevo organismo era impulsar la planificación del trabajo para la transversalización de la perspectiva de género en el proceso

²⁴³ Aquellos programas clasificados como de relevancia alta. Ampliar información en siguientes apartados de este capítulo.

presupuestario. El grupo lo conformaron representantes de todos los departamentos de la Diputación, entre ellos la Directora de Finanzas y Presupuestos y la Directora de Cooperación, Derechos Humanos e Igualdad; además de un representante del Organismo Autónomo Uliazpi²⁴⁴. Posteriormente, en el transcurso de la legislatura 2011-2015 y en el marco de creación de diferentes *“comisiones de trabajo sectoriales para fomentar la coordinación y definición conjunta de las prioridades de actuación”* (Diputación Foral de Gipuzkoa, 2013b:19); se estableció una comisión de carácter político-técnico conformada por el Departamento de Hacienda y Finanzas y la Dirección de Igualdad acompañados por la asesoría técnica, cuyo objetivo principal era la coordinación para el avance en el análisis de los presupuestos desde la perspectiva de género.

Además de la creación de estos espacios internos, desde el inicio de la experiencia se contó con asesoría técnica externa. En un principio y cuando la iniciativa estaba vinculada al área con competencias en materia de igualdad, se contó con *“la asesoría de una consultora madrileña especializada en la elaboración de planes de igualdad, en la realización de informes de evaluación de impacto de género y en la integración de la perspectiva de género en los presupuestos públicos”* (Jubeto y Larrañaga, 2016:8). Aun durante la legislatura 2007-2011 se cambió la entidad asesora: una vez elaborado el primer informe de impacto correspondiente al presupuesto del año 2011 y con el liderazgo de la iniciativa ya instalado en Hacienda, se pasó a trabajar con un equipo de expertas de la UPV/EHU. *“Pensábamos que el proceso tenía que ser interno, pero pensábamos que los que participábamos en origen en el proyecto, no teníamos noción de las Políticas de Igualdad y entonces necesitábamos, junto al resto de la organización, un apoyo externo”* (E6.G2). Así se firmó un Convenio de colaboración entre el Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación y la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea²⁴⁵. El planteamiento de la asesoría fue que pudiese acompañar el proceso, principalmente en sus inicios y en la elaboración de la propuesta metodológica, al tiempo que facilitase el desarrollo de capacidades en el personal de la administración con la finalidad de enraizar y afianzar la propia iniciativa en la estructura pública. *“Se les planteó desde el primer momento, eso, que queríamos una formación, pero formación para que nos volviéramos independientes en su momento. Ellas estaban de acuerdo y entonces la asesoría consistió en la participación en el grupo de trabajo que impulsaba el proyecto, de cara a dirigir*

²⁴⁴ La misión de este Organismo es mejorar, a través de presentación de Servicios, la calidad de vida de las personas con discapacidad intelectual. Para más información, consultar <http://www.uliazpi.net/index.asp>

²⁴⁵ Publicado en el B.O de Gipuzkoa Num. 119, de 23 de junio de 2011.

un poco las distintas fases, y luego en formación en cada uno de los departamentos incluido cada uno de los responsables de los programas. La tarea fue desde el origen” (E6.G2).

Una de las primeras actividades realizadas por la asesoría técnica fue una formación²⁴⁶ con el fin de transmitir conocimientos y generar capacidades en la administración pública, ya que se partía de la necesidad de *“cambiar la cultura de la gente que trabaja en Diputación, de los gestores.”* (E6.G2). En este marco, en un primer momento, se trabajó la temática de los indicadores desagregados por sexo. Como señalan desde el Departamento de Hacienda y Finanzas, inicialmente *“no había una concepción de que había que medir, de alguna manera, cuál era el impacto en hombres y mujeres. Y eso sí se ha conseguido. En estos momentos, yo creo que forma parte del hacer...”* (E6.G2). El trabajo en este ámbito se realizó en un primer momento abordando la situación global de la igualdad en diferentes ámbitos en el territorio de Gipuzkoa. Posteriormente se trabajó esta temática con cada departamento, atendiendo a las áreas concretas de trabajo y realizando un primer diagnóstico sobre la existencia o no de indicadores específicos. Además de este trabajo centrado en los indicadores, la asesoría técnica también trabajó con los diferentes departamentos en el apoyo y revisión de las fichas de género de los programas, a través de sesiones dirigidas específicamente a cada uno de ellos. Esta asesoría se prolongó desde el año 2011 hasta el 2015.

9.2.2.2. Instrumentos I: Informe de evaluación del impacto de género.

Como se señala en los propios documentos, el Informe de evaluación de impacto de género de los presupuestos forales *“debe servir como instrumento para el debate, donde deberían participar tanto las autoridades como la ciudadanía, para la propuesta de cambios en torno a los presupuestos del año que viene”* (Diputación Foral de Gipuzkoa, 2012:3). Desde esta perspectiva se plantea un plan de trabajo que pasa por: a) analizar el impacto de los programas presupuestarios en la calidad de vida de las mujeres gipuzkoanas (en comparación con el impacto en los hombres); b) estudiar la idoneidad de las políticas implementadas. Es decir, la iniciativa concibe el Informe como una herramienta que permite obtener información necesaria para poder trabajar de manera participativa, en la proposición de mejoras de los programas que permitan el avance hacia la igualdad. Es importante destacar que en este Informe se introduce un primer análisis del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) desde la perspectiva de género. En las siguientes páginas se detalla la información sobre

²⁴⁶ La formación fue impartida por la Dra. Yolanda Jubeto Ruiz y por la Dra. Mertxe Larrañaga Sarriegi.

los diferentes elementos que consolidan la herramienta del informe: la clasificación de los programas, la ficha de análisis de los diferentes programas y finalmente y a partir de los anteriores, el propio documento del informe.

La clasificación

Como en el resto de iniciativas, el primer paso que se planteó para empezar el análisis del presupuesto desde la perspectiva de género fue la clasificación de los programas en función de su “pertinencia”. *“En esta primera fase de trabajo... se siguió la metodología desarrollada por la Junta de Andalucía y denominada G+, con objeto de que cada Departamento delimitara qué programas sería relevante analizar desde la perspectiva de género”* (Jubeto y Larrañaga, 2016:8). Dicha clasificación se produjo una vez constituido el grupo de trabajo para la evaluación del impacto de género del presupuesto (octubre 2010).

En este caso la clasificación de los programas se realizó en dos etapas: una primera en la que el Departamento de Hacienda y Finanzas realizó la clasificación de todos los programas; y una segunda en la que los departamentos, agrupados en tres subgrupos según su afinidad temática, revisaron o contrastaron esta primera clasificación. A pesar de considerarse que lo más “democrático” hubiese sido trabajar la primera clasificación junto a los correspondientes Departamentos, desde Hacienda y Finanzas se optó por esta alternativa, considerando que agilizaría el trabajo (E6.G2). Posteriormente, en el marco del trabajo para el presupuesto de 2012 y manteniéndose como referencia los criterios establecidos en el “Proyecto G+” andaluz (Jubeto y Larrañaga, 2016), se revisó la clasificación realizada y se pasó a ordenar los programas en función de su relevancia para el fomento de la igualdad de género. Así, en el Informe para el presupuesto 2012 se estableció que los programas declarados pertinentes por su relevancia para el objetivo de igualdad de mujeres y hombres, debían ordenarse según fueran: muy relevantes, relevantes o poco relevantes. Para ello se utilizaron los criterios básicos propuestos en la clasificación de programas de la iniciativa andaluza (poder transformador, capacidad de impacto, relevancia funcional y gestión de personal²⁴⁷), y como

²⁴⁷ Tal y como se indica en el informe del presupuesto 2012 de la Diputación de Gipuzkoa:

- Poder transformador: hace referencia al nivel de competencias de cada programa presupuestario.
- Capacidad de impacto: se mide en función de la cantidad de población sobre la que actúa el programa, entendiéndose que a más personas beneficiarias, mayor relevancia del programa.
- Relevancia funcional: recoge la opinión de personas expertas sobre la importancia de determinados programas para el avance en igualdad (“palanca de cambio”).
- Gestión de personal: programas con actuaciones que inciden en la gestión de personal de los departamentos (Informe impacto de género 2012).

Cada uno de estos ítems se valoró con una puntuación de 0 a 10, y posteriormente se calculó la puntuación media obtenida por cada programa. A partir de ahí, se realizó una baremación según la cual

resultado de la clasificación se obtuvo que el 52,94% de los programas presupuestarios tenían relevancia baja; el 26,47% media; y el 20,59% alta.

La clasificación de los programas permitió la incorporación progresiva de los mismos al análisis presupuestario. De este modo, en el Informe de impacto del presupuesto del año 2012, se analizaron los programas clasificados como muy relevantes (17 programas que representaban el 52,4% del presupuesto); en el Informe del presupuesto del año 2013 se añadieron algunos programas de relevancia media (analizándose 30 programas que representaban el 66% del presupuesto); y finalmente, en el Informe del presupuesto correspondiente al año 2014, se incorporaron el resto de programas de relevancia media (constituyendo en total 33 programas y 71% del presupuesto).

La ficha de análisis

Como en el resto de experiencias analizadas hasta el momento, la herramienta básica a partir de la cual se elabora el Informe es la Ficha de trabajo sobre los diferentes programas presupuestarios. La Ficha también ha ido experimentando transformaciones en el transcurso del proceso. En su primera definición, el año 2010, fue denominada “Ficha de enfoque de género” y como puede verse en la tabla 9.1., constaba de tres grandes bloques de análisis: el primero hacía referencia a la identificación de la pertinencia de género del programa; el segundo recogía la valoración del impacto de género del programa, para lo cual se revisaba la realidad de mujeres y hombres en el ámbito concreto, así como una “*valoración del grado en que el programa daba respuesta a las desigualdades detectadas*” (Jubeto y Larrañaga, 2016:17); finalmente, el tercer apartado proporcionaba un espacio para incluir propuestas de mejora en diferentes ítems con la finalidad de avanzar hacia un impacto positivo.

los programas con una puntuación entre 0 y 3 tenían una relevancia baja, entre 4 y 6 media y los que tenían entre 7 y 10 puntos, se consideraba tenían una relevancia alta.

Tabla 9.1. Ficha a rellenar para cada programa para su análisis desde la perspectiva de género (presupuestos de 2011)

Programa
Contexto legislativo
Órgano emisor
Identificación de la pertinencia de género. <ul style="list-style-type: none"> - El programa tiene como colectivo destinatario final a personas físicas, jurídicas u órganos colegiados. - El programa afecta directa o indirectamente a mujeres y hombres, respecto al acceso y/o control de los recursos Si no es pertinente, justificar por qué y revisar el lenguaje utilizado. Si es pertinente en función de los dos criterios señalados, desarrollar el punto siguiente
Valoración del impacto de género. Situación y posición de partida de los hombres y de las mujeres a quienes se dirige el programa: <ul style="list-style-type: none"> - Información relevante: datos desagregados por sexo - Descripción de las diferencias de género identificando si derivan en desigualdades Grado en que el programa da respuesta a las desigualdades detectadas: <ul style="list-style-type: none"> - Análisis de la inclusión explícita de la promoción de la igualdad en: memoria, objetivos y acciones específicas del programa analizado. Valoración del impacto positivo o negativo a la vista del análisis anterior
Propuesta de modificaciones para garantizar un impacto positivo del programa: <ul style="list-style-type: none"> - En la memoria del programa - En lo objetivos del programa - En las acciones del programa - En el lenguaje.

Fuente: Jubeto y Larrañaga, 2016

Con la consolidación de la propuesta metodológica trabajada y construida junto a la asesoría técnica de la UPV/EHU, la Ficha amplía el número de elementos a contemplar. En este proceso de adaptación de la herramienta, la Ficha para el análisis de los programas del año 2012 representaría un tránsito hasta el modelo de Ficha establecido para el análisis de los programas del presupuesto 2013. En el siguiente cuadro (9.1) se reflejan los puntos sobre los que es necesario recoger información a partir de dicho presupuesto y hasta el informe del presupuesto 2016 (ambos incluidos):

Cuadro 9.1. Ficha a rellenar por cada programa para su análisis desde la perspectiva de género vigentes para la elaboración del informe de impacto de los presupuestos 2013 a 2016

<ol style="list-style-type: none"> 1. Programa y cuantía 2. Objetivos, destinatarios y actuaciones que contiene el programa 3. Análisis cuantitativo por género 4. Análisis o reflexión cualitativa 5. Reflexión sobre el entorno de las capacidades 6. ¿Se ha realizado un análisis o estudio específico? 7. ¿Se prevén introducir cambios, mejoras desde el punto de vista de género?
--

Fuente: Diputación Foral de Gipuzkoa (2015b).

Entre los contenidos, es importante destacar la introducción de las cuantías presupuestarias con que se dota a cada programa. Esta información cuantitativa se recoge en términos absolutos, tanto para el ejercicio correspondiente como para los tres anteriores, y en términos relativos. Como se viene señalando en los diferentes capítulos de este trabajo, al tratarse de un análisis de un documento principalmente económico, resulta importante incorporar las cuantías del presupuesto que representa cada programa²⁴⁸.

Otro elemento importante a destacar de los que se incluyen en la Ficha es el análisis cuantitativo y cualitativo desde la perspectiva de género de cada uno de los programas analizados. Se recogen así los resultados obtenidos por cada programa en los años anteriores, reflejándose la cantidad de mujeres y hombres que se han beneficiado de los diferentes servicios o actividades planteados. El análisis cuantitativo se acompaña y relaciona con el cualitativo, que recoge los obstáculos estructurales del sistema de género (división sexual del trabajo, etc.) que pudieran influir sobre los niveles de participación de mujeres y hombres en el proyecto concreto. El conocimiento de estos resultados resulta una pieza clave para trabajar en la introducción de propuestas de mejora de los diferentes programas.

Si bien es cierto que con el paso de los años perdura la heterogeneidad de los contenidos que cada Departamento incluye, consideramos que este modelo de Ficha permite realizar un interesante análisis de los programas desde la perspectiva de género en tanto incorpora una visión histórica, cuantitativa y cualitativa. Permite *“conocer mejor los colectivos afectados por la política, su desagregación por sexo y edad, y en algunos casos por nivel de renta, así como los elementos fundamentales de las políticas realizadas”* (Jubeto y Larrañaga, 2016:18). No obstante, una debilidad importante detectada es que en las Fichas trabajadas desde los diferentes departamentos, se elimina el apartado relativo a la inclusión de propuestas de mejora de los programas, un aspecto que si aparecía en la propuesta teórica (ver tabla 9.1), dificultándose de este modo el avance hacia la transformación de los programas presupuestarios.

Por otra parte, cabe señalar que estas fichas se modifican radicalmente en 2016, en el proceso de elaboración del informe de impacto de género del presupuesto 2017. Coincidiendo con la finalización de la consultoría de asistencia técnica de la UPV/EHU (2015) e instalado el nuevo

²⁴⁸ Para más información, ver subapartado “2.3. Asignación presupuestaria” de este capítulo.

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

gobierno del PNV, en 2016 el Departamento de Hacienda y Finanzas inicia un cambio de modelo de presupuesto, pasando desde los presupuestos por programas al presupuesto por resultados:

“el principal reto es el enfoque del presupuesto orientado a resultados. Lo que hemos intentado ya en este año 2017, es que los departamentos, cuando elaboran sus programas no solamente digan qué es lo que hacen, que es lo que venían a decir antes en los programas... Pues ahora lo que queremos es, no qué haces, sino para qué... qué quieres obtener. Al final este planteamiento obliga a establecer un objetivo por programa, una actuación y luego ya, las acciones concretas. Los indicadores se van asociando al objetivo. ... Y en esta visión global de todo el presupuesto, con este enfoque, se incluyen las políticas transversales y también el tema de igualdad...” (E6.G2).

En este contexto, la Ficha que recoge el análisis de género de los programas presupuestarios, también se modifica substancialmente. Así, además de incluir la información sobre la relevancia del programa, el colectivo afectado, las capacidades en que incide y la necesidad que se cubre; la nueva ficha se centra en vincular los programas, concretamente las acciones que incluye, con los objetivos, indicadores y líneas de actuación del Plan de igualdad y en realizar un ejercicio de cuantificación del coste de cada actuación²⁴⁹. De este modo se supera la completa disociación existente entre dichos Informes y el Plan de Igualdad de la Diputación que había existido hasta el informe de 2016. Ahora bien, si bien es cierto que con el cambio de Ficha se avanza hacia la cuantificación de los recursos destinados al fomento de la igualdad y se realiza un importante acercamiento y apropiación del contenido del Plan de igualdad, también resulta evidente que el análisis en términos de género de cada programa se simplifica, al eliminar el análisis cuantitativo y cualitativo desde la perspectiva de género que se consideraban elementos centrales para la propuesta de mejoras del programa. Será interesante hacer el seguimiento de cómo incide esta modificación en el documento del Informe de evaluación del impacto de género de los presupuestos.

El Informe

En cuanto al Informe en sí, cabe señalar que ha ido evolucionando y modificándose con el paso del tiempo, coincidiendo los cambios más importantes con las variaciones ocurridas en los

²⁴⁹ Ampliar información sobre el proceso de cuantificación en el siguiente subapartado

acompañamientos técnicos externos y con la modificación de las fichas. *“El esquema ha ido simplificándose porque al principio había una avalancha de datos... y se hacía muy arduo de leer. Entonces ahora se ha reducido mucho”* (E6.G2). El primer Informe se elaboró el año 2010 para el presupuesto del año 2011, impulsándose desde el órgano con competencias en materia de igualdad y con la asistencia técnica de la asesoría privada. Dicho Informe se caracteriza por su extensión (966 páginas), su carácter descriptivo y su escasa vertiente analítica, en tanto el foco se estableció en la explicación del proceso que se iniciaba para incorporar la perspectiva de género en los presupuestos públicos. Así, entre los apartados del documento se incluía uno que recogía la información sobre la situación de la igualdad dentro de la institución, otro que analizaba un primer grupo de programas relevantes en términos de género y un anexo incluía el plan de igualdad. En relación a dicho análisis, cabe señalar que únicamente incluía la denominación del proyecto, sus objetivos y se indicaba si era relevante en términos de género, justificándolo a partir de si afectaba a personas físicas o jurídicas, o al acceso de las personas a los recursos. Finalmente, en el apartado de conclusiones se ratificaba que el presupuesto iba acompañado del informe de impacto de género. Cabe señalar que uno de los aportes más relevantes de este primer documento *“fue la constatación de que el proceso de incorporación de la perspectiva de género es una tarea que iba a llevar toda la legislatura y que, por lo tanto, era importante planificar sus distintas etapas desde el principio”* (Jubeto y Larrañaga, 2016:9).

El Informe del Presupuesto 2012 se elaboró habiéndose firmado el convenio de colaboración con la UPV/EHU y se incluía el análisis de aquellos programas que se consideraban destacados por su capacidad transformadora y de impacto en las mujeres y los hombres²⁵⁰. En importante destacar que esta segunda edición introdujo importantes cambios. Por un lado, a pesar de mantenerse los pilares fundamentales de la estructura del informe del año anterior, el volumen del documento se redujo notablemente (en este caso ocupaba en su conjunto 394 páginas), y se introducían diferentes elementos que respondían a la construcción de una propuesta metodológica que incorporaba de manera muy embrionaria el enfoque de las capacidades de Amartya Sen²⁵¹. Por otro lado y de acuerdo a las modificaciones introducidas en las Fichas, también se modificaron los contenidos incluidos en el análisis de cada programa.

250 Los programas analizados son: 30 Igualdad, C.2 Juventud y Deporte; C.3. Política Social; C.4, Hacienda y Finanzas.

251 Ampliar información en el primer capítulo de este trabajo

La estructura del Informe de impacto de género del presupuesto correspondiente al año 2013 cambió de nuevo, dando como resultado un documento más breve²⁵². Se trataba de *“hacer un texto ágil, de fácil lectura, que extraiga las claves del análisis de las fichas realizadas por los departamentos y que incorpore el análisis desde el enfoque de las capacidades”* (Jubeto y Larrañaga, 2016:11). Así se modificó la estructura y contenidos del Informe, fijando a partir de este año la estructura del documento que se mantendría hasta finalizar la legislatura 2011-2015²⁵³. Este nuevo modelo de Informe traía consigo tres novedades: asentamiento del enfoque de las capacidades; introducción del primer análisis desde la perspectiva de género de la recaudación del IRPF; y finalmente, la incorporación de un análisis y reflexión conjunta sobre los análisis realizados para cada programa presupuestario. En relación al primer aspecto, cabe señalar que en el Informe del presupuesto 2013 se asentó y explicitó la asunción del marco teórico del enfoque de las capacidades de Amartya Sen. Según dicho enfoque, *“los parámetros para la evaluación del éxito de las políticas públicas deben estar basados en el nivel de cumplimiento de las necesidades tanto individuales como colectivas de hombres y mujeres”* (Diputación Foral de Gipuzkoa 2012:1 y 2013:7), por lo que existe una coincidencia entre los objetivos de este enfoque y los de la iniciativa de PPG de Gipuzkoa. En este caso, las capacidades utilizadas para el análisis responden a una adaptación de las desarrolladas por Martha Nussbaum en función de las competencias de la Diputación. De este modo, las capacidades fijadas son las siguientes: acceso a cuidados adecuados; acceso a un entorno doméstico seguro y adecuado; acceso a ingresos económicos; acceso al ocio y al deporte, acceso a una movilidad y ordenación del territorio adecuados; acceso a la participación a nivel social y político; acceso a un trabajo remunerado en condiciones adecuadas; acceso a la educación y al conocimiento; acceso a la salud y acceso a una vida sin violencia (Diputación Foral de Gipuzkoa, 2013).

²⁵² A partir del informe para el presupuesto del año 2014, el informe estará conformado por 50-65 páginas.

²⁵³ En esta nueva estructura del Informe se incluían los siguientes apartados: introducción, diagnóstico general de la población desde la perspectiva de género comparando también la realidad gipuzkoana con los indicadores de la estrategia de igualdad europea; estructuras y características principales del personal de la administración; análisis del peso de los programas analizados en los presupuestos; análisis de la repercusión de los programas analizados en la calidad de vida de la ciudadanía y su influencia en diferentes colectivos, y finalmente, se presenta un análisis sobre el impacto de los programas analizados en las capacidades básicas. En el anexo se adjuntas las fichas de los programas elaboradas por cada departamento.

La segunda fue la introducción de un primer análisis de la política tributaria desde la perspectiva de género, poniendo especial atención en el Impuesto de la Renta de las Personas Físicas. Este análisis muestra que *“mediante la política tributaria y la distribución de gastos fiscales se puede incidir en colectivos sociales concretos”* (Diputación Foral de Gipuzkoa 2012:31; 2013:51 y 2014:50). En este marco, los informes señalan la importancia de la definición del sistema tributario, principalmente en lo que se refiere a su progresividad y a la definición de los gastos fiscales, en tanto van a influir de forma directa en la vida cotidiana de mujeres y hombres. A partir de este planteamiento, se analizan los gastos fiscales de los diferentes tributos, profundizándose en el caso del IRPF. Para este impuesto además se analizan desde la perspectiva de género el conjunto de exenciones, reducciones y deducciones que se aplican.

La tercera y última novedad consistió en que en el cuerpo del Informe no se incluyó la compilación de las diferentes fichas de análisis de los programas, sino que se introdujo un análisis de las mismas²⁵⁴. Este análisis representa una ruptura con la lógica del trabajo atomizada en cada uno de los diferentes departamentos en que se organiza cualquier administración. En contraste con este modo de hacer, se incluyó un planteamiento que ubicaba en el centro a las personas beneficiarias y a las capacidades sobre las cuales se trabajaba desde cada programa (y no a la organización administrativa); el objetivo era facilitar la mejora de estos programas al disponerse de una visión holística de las distintas políticas sectoriales que afectaban a los diferentes grupos de personas y a las diferentes capacidades. Dada la novedad que representan estos apartados del Informe en relación a los del resto de iniciativas, consideramos importante hacer una breve referencia a los mismos. En primer lugar, el apartado “Análisis de los programas analizados según el colectivo de personas al que afectan” recoge el análisis de los programas según el colectivo de personas al que afectan, recoge la influencia de los diferentes programas de la Diputación sobre la calidad de vida de las mujeres y los hombres, diferenciando los siguientes colectivos: personas mayores, personas adultas, infancia y adolescencia, personas con necesidades especiales (discapacidad, víctimas de violencia de género...) y la población en su conjunto. De este modo se ofrece una aproximación de cuáles son los programas que afectan a cada colectivo, permitiendo conocer el impacto de las políticas públicas en los principales grupos beneficiarios, obteniendo de este modo una primera aproximación al impacto del presupuesto en la calidad de vida de la

²⁵⁴ Dicho análisis se plasmaba en los apartados del informe correspondientes al “Análisis de los programas analizados, según el colectivo de personas al que afectan” e “impacto de los programas analizados en las capacidades básicas”

ciudadanía gipuzkoana. En segundo lugar, el apartado “Impacto de los programas analizados en las capacidades básicas” se recoge un estudio sobre el impacto de dichos programas en la calidad de vida de las personas, diferenciando en la de las mujeres y los hombres. De este modo, y a partir de la identificación de la capacidad en la que más incide cada programa, se realiza *“una primera aproximación sobre el peso de cada capacidad en el presupuesto analizado”* (Diputación Foral de Gipuzkoa, 2013:56), visibilizando la importancia de cada capacidad dentro del presupuesto anual que corresponda.

9.2.2.3. Instrumentos II: Informe de evaluación del impacto de género de las Cuentas Generales.

Finalmente y desde una perspectiva holística del ciclo presupuestario, el Departamento de Hacienda y Finanzas consideró oportuno incorporar la etapa de control presupuestario al análisis de género. En este marco y de manera novedosa, se decidió analizar también las Cuentas Generales²⁵⁵ del Territorio Histórico de Gipuzkoa. Dichas cuentas incluyen todas las operaciones presupuestarias patrimoniales y de tesorería que ha realizado la Diputación Foral durante un ejercicio presupuestario, y una vez elaboradas se recogen en un proyecto de norma que debe ser aprobado por el Consejo de Diputados y las Juntas Generales de Gipuzkoa.

De este modo y de acuerdo a lo establecido en el marco legal en relación a la obligación de elaborar informes de impacto de género de cualquier proyecto de norma, desde la iniciativa de PPG también se elabora un informe de impacto de género de la norma que recoge la Cuenta General que recoge los resultados de la ejecución del correspondiente presupuesto. Al respecto es importante tener en cuenta que *“dentro del proceso de análisis de los presupuestos desde el punto de vista del género, es un momento oportuno para analizar el grado de cumplimiento de los programas analizados”* (Diputación Foral de Gipuzkoa, 2016:3). En el informe de la Cuenta General del año 2015 se recoge que dicho Proyecto de Norma, *“cumple parcialmente con el objetivo de corrección de desigualdades por razón de género, destacando que la valoración de los programas objeto de análisis es positiva”* (Diputación Foral de Gipuzkoa, 2016:7). El informe de impacto de género del Proyecto de Norma Foral de Cuenta General del Territorio Histórico de Gipuzkoa incluye tres apartados: introducción, valoración general (positiva) sobre el trabajo realizado, y conclusiones. Además se anexan, siguiendo el modelo del informe de impacto de género del presupuesto, las fichas que recogen para cada

²⁵⁵ La Cuenta General se encuentra regulada en los artículos 208, 209, 210 y 211 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales y en las Instrucciones de Contabilidad Local.

programa los objetivos planteados así como el grado de su cumplimiento, acompañado de una breve valoración.

Sin duda la incorporación de este componente al análisis de género es novedoso y sobretodo, muy relevante en tanto avanza en la visibilización del gasto real de un gobierno: en qué y cuanto se está gastando efectivamente. Avanzar en esta línea de análisis permite conocer las brechas entre lo presupuestado y lo finalmente ejecutado, es decir entre las intenciones y las acciones: *“lo que se pone en el presupuesto, luego se tiene que dar cuentas y tienes que explicar qué has hecho y qué no y si has cumplido objetivos o no has cumplido objetivos”* (E6.G2). Sin embargo y a pesar de la importancia de este avance, es necesario señalar que la propuesta se encuentra todavía en un estado muy embrionario (el informe consta de 7 páginas), por ello, desde el propio Departamento de Hacienda y Finanzas se considera que el trabajo en esta línea debe afianzarse y mejorarse.

9.2.3. Asignación presupuestaria para el fomento de la igualdad en la DFG

En el Informe del presupuesto del año 2012 se introduce la vertiente económica cuantitativa, es decir, se empieza a trabajar con los importes presupuestados para cada programa analizándolos con una perspectiva histórica tanto en términos absolutos como en términos relativos en relación a la totalidad del presupuesto. De este modo se visibiliza la evolución de la inversión presupuestada para cada programa, al tiempo que se muestra el peso que cada programa ha tenido en relación al conjunto del presupuesto y en relación al total del presupuesto del Departamento correspondiente. Esta información permite hacer una primera valoración de la evolución del gasto presupuestado a cada programa, dando una primera pista sobre la importancia que el gobierno otorga a cada uno de ellos.

Este avance permite visibilizar los montos destinados a los programas específicos del área de igualdad y mostrar su comparación con la asignación presupuestaria de años anteriores. A este tenor se puede señalar que las políticas de igualdad representaron el 0,069%, del presupuesto total de gestión de la Diputación el ejercicio 2011, mientras que para el año 2012 representaron el 0,26²⁵⁶ (Diputación Foral de Gipuzkoa, 2012); lo que permite observar un importante incremento que puede explicarse por el cambio en la concepción de igualdad que acompañó al cambio de gobierno y el compromiso real con esta materia. Por lo tanto, si bien

²⁵⁶ Hace referencia al presupuesto de gestión, es decir sin computar en el cálculo el gasto presupuestado en el capítulo 1 dedicado a personal.

es cierto que en la propuesta no se cuantifica la totalidad del gasto destinado al fomento de la igualdad, si que permite cuantificar y analizar el gasto destinado a los programas específicos y a la propia área de igualdad.

Ahora bien, como se ha indicado en el anterior subapartado, el presupuesto del año 2017 se elabora por primera vez, bajo el enfoque de resultados, con las implicaciones que ello tiene para el análisis de género. Entre los cambios que se introducen en la Ficha de análisis de los programas se encuentra la sustitución del coste total del programa por la cantidad de recursos económicos que se destinan al fomento de la igualdad en dicho programa. Para ello, cada departamento con un importante acompañamiento y formación por parte de Hacienda, debe de realizar una estimación de los montos que se destinan a igualdad en cada programa. Como ejemplo, desde el Departamento de Hacienda y Presupuestos exponen el siguiente caso:

“una subvención para el desarrollo de vías ciclistas no puedes decir que el 100% esté dirigido a políticas de igualdad. Tendrás que analizar las tareas de participación ciudadana desde el punto de vista de si han participado hombres y mujeres. En ese caso ¿cómo se han recogido las necesidades de las mujeres? eso, ¿en cuánto lo evalúas? No es todo. Es muy complicado... Desde luego no está ajustado, pero se irá ajustando” (E6.G2).

La introducción de este elemento está suponiendo trabajar en transformar procesos y culturas: requiere de la inversión de importantes cantidades de tiempo para la reflexión y análisis para desagregar los capítulos presupuestarios de los programas, e ir calculando los montos destinados al fomento de la igualdad. Dada la novedad y lo relevante de la propuesta, será interesante seguir estudiando esta iniciativa para conocer sus avances, especialmente en cuanto al progresivo ajuste metodológico.

9.2.4. Paradigma político-ideológico: el enfoque de las capacidades y la sostenibilidad de la vida

Como se ha mostrado en los anteriores subapartados de este capítulo, el desarrollo de la iniciativa se produjo, en gran medida, en el marco de un gobierno de izquierdas y alineado con el nacionalismo sin estado. Dicha legislatura coincide con una coyuntura de importante crisis que desde la oficialidad hegemónica se lee en términos de crisis financiera coyuntural frente a la cual y para su superación, desde la lógica liberal, se presenta como necesaria la

implementación de políticas de ajuste. Frente a esta lectura, EH Bildu reconoce la situación como una crisis sistémica (y no coyuntural) que debe ser enfrentada con cambios profundos en la propia manera de gestionar y vivir, es decir, requiere la implantación de propuestas basadas en la justicia social y el desarrollo sostenible integral. De esta manera, el gobierno planteaba un razonamiento rupturista: se reconocía la necesidad de cambiar el modelo y apostar por otros paradigmas político-ideológicos. Así, la apuesta por la defensa de lo social fue una constante en el transcurso de la legislatura y la distribución del gasto público es un claro indicador de ello. Así, en el proyecto de presupuestos de 2014, a pesar de la persistencia de una coyuntura económica compleja, en la Diputación de Gipuzkoa se siguió apostando por el incremento (en 9,2 millones de euros) del presupuesto de Política Social, con el objetivo de poder mantener *“los principales derechos en materia social adquiridos por la ciudadanía gipuzkoana en un contexto de crisis sistemática y reducción global de los recursos disponibles”*²⁵⁷. Esta misma lógica explica también que a pesar de ingresar 30 millones de euros menos del gobierno central para la Ley de Dependencia, la Diputación mantuviera las cuantías destinadas a la misma y triplicara la cantidad destinada a la lucha contra la pobreza. Igualmente explica que el gobierno de EH Bildu apostara por el impulso del Impuesto sobre la Riqueza y las Grandes Fortunas (IRGF), de un marcado carácter redistributivo²⁵⁸. La propuesta rupturista del gobierno de EH Bildu queda reflejada en el fragmento de la carta de despedida enviada a Ander Rodríguez, ex diputado del Departamento de Política Social y su equipo, por todas las cuidadoras profesionales de residencias y centro de día de Gipuzkoa, que recoge Laura Gómez en diferentes artículos (2016a y 2016b):

“Hoy es un día diferente para nosotras. En nuestros años de lucha hemos hecho miles de pancartas, hemos roto el cómodo silencio de los despachos oficiales, hemos realizado huelgas de casi dos años, hemos sido despedidas, hemos sido explotadas sin compasión alguna en todas las residencias, incluidas las que no tienen ánimo de lucro y hasta las religiosas... Han pasado cuatro años y las cosas han cambiado. Y mucho. Por primera vez hemos comprobado que desde la política se puede apoyar a las trabajadoras, que no todos los políticos son iguales, que se puede decidir invertir en las

²⁵⁷

[http://www4.gipuzkoa.net/ogasuna/presupuestos/2014/PPre2014/VersionWeb/aurrekontua2014\(gaz\).pdf](http://www4.gipuzkoa.net/ogasuna/presupuestos/2014/PPre2014/VersionWeb/aurrekontua2014(gaz).pdf)

²⁵⁸ Este impuesto finalmente no fue implantado por no ser aprobado por el legislativo (EH gobernaba en minoría) y posteriormente, en 2015, retornó el PNV al gobierno sin interés alguno en esta propuesta. (Gil, 2015).

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

personas en vez de en mejorar el beneficio de las empresas, que se puede decidir mejorar la vida laboral de miles de mujeres. Y lo habéis hecho”.

En este contexto y siguiendo la misma línea, la metodología elaborada para trabajar en la incorporación de la perspectiva de género en los presupuestos de la Diputación Foral, asumía el marco teórico del enfoque de las capacidades (como en el caso del Consell de Mallorca). Esta propuesta prioriza el desarrollo de las capacidades en tanto que fuente de bienestar de las personas, frente al crecimiento económico. De este modo, la propuesta metodológica de la iniciativa de PPG suscribía la necesidad de centrar las políticas públicas en el bienestar humano, en la mejora de la calidad de vida de la población del territorio histórico, desplazando de este modo la prioridad hegemónica acumulacionista. Con este planteamiento se trabajó rompiendo lógicas afianzadas en la administración y se ha recuperado la imagen que detrás del documento presupuestario, más que una dinámica de repetición anual de carácter contable, hay una población sobre la que recaen dichos programas y presupuesto. Se ha comprendido la idea de que si no se tienen en cuenta las desigualdades existentes, éstas se pueden reproducir e incluso generar otras nuevas.

Por lo tanto, la propuesta metodológica de PPG ha contribuido al replanteamiento de las prioridades y a la revisión de los instrumentos utilizados desde la propia institución. Sin embargo, a pesar de contarse con este marco ideológico, es importante remarcar que, como señalan Jubeto y Larrañaga (2016), la coyuntura económica en el marco de la cual se desarrolló la iniciativa y la consecuente contención del gasto, dificultó la incorporación de nuevos programas al presupuesto, fijándose los esfuerzos en blindar aquellos considerados prioritarios como fue el caso de la política social.

En relación a la propuesta de cambio de paradigma político ideológico, es importante resaltar también el claro posicionamiento de la Dirección de Igualdad, a pesar que como se ha venido señalando, en el marco de la iniciativa de PPG no hubo buen entendimiento entre este organismo y el componente en materia presupuestaria. Desde la Dirección de Igualdad de la Diputación de Gipuzkoa se consideraba que la igualdad de género y el sistema capitalista son incompatibles, en tanto este último persigue y se fundamenta en la acumulación de beneficios, lo que requiere de la persistencia de la explotación y con ella la persistencia de desigualdades. Así se entendía que *“no es suficiente perseguir la igualdad de mujeres y hombres en esta estructura que genera inequidad, ha de transformarse la estructura misma”* (Diputación Foral de Gipuzkoa, 2013b:94). Con el fin de traducir esta propuesta ideológica a la práctica, desde la

Dirección de Igualdad se apostó por trasladar la propuesta de la sostenibilidad de la vida a las políticas de igualdad y a la propia institución, “*estábamos cambiando la agenda de las políticas de igualdad en un diálogo con otras miradas críticas con un modelo de desarrollo basado en el crecimiento económico y la democracia liberal representativa*” (Gómez, 2016b:139). Para ello se elaboró el II Plan de igualdad de la Diputación que se articulaba a partir de la redefinición de conceptos y la invención de otros nuevos. El Plan se concibió como una “agenda del tránsito” que rompía con las políticas de igualdad hegemónicas y marcaba la senda hacia el nuevo modelo que se quería construir. El traslado de la propuesta de la sostenibilidad de la vida a las políticas públicas suponía muchos cambios,

“Este cuestionamiento del modelo socioeconómico existente y esta prioridad al desarrollo socioeconómico..., exige que la propia institución se replantee sus principios, sus valores, reorganice sus recursos de otra manera, de manera que pueda dar respuesta a esas nuevas prioridades sociales. Y aquí es donde yo creo que se enmarca esta iniciativa de presupuestos con perspectiva de género, porque se transforma en una herramienta fundamental para reorganizar los recursos de la institución al servicio de las nuevas prioridades sociales, en este caso al cuidado de la vida de las personas”. (P2.G1)

9.3. CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS DE LA INICIATIVA DE PPG DE LA DFG

La Iniciativa de PPG de la Diputación Foral del Gipuzkoa se encuentra muy enraizada en el personal técnico y directivo de la administración, siendo principalmente la Secretaria Técnica del Departamento y la Jefatura de Servicio de Presupuestos, quienes han liderado la iniciativa. Esta realidad ha facilitado que, a diferencia de lo que ocurrió en el Consell de Mallorca, una iniciativa incipiente en el año 2010 superase un cambio de gobierno el año siguiente y volviese a hacerlo de nuevo en 2015: “*El cambio de gobierno no ha supuesto ningún obstáculo*” (E6.G2). Pero si bien es cierto que los cambios de color político en el gobierno no han determinado la continuidad de la iniciativa, tampoco lo es menos que han coincidido con los cambios en los objetivos que se han ido marcando en su desarrollo, especialmente los producidos en 2015. Durante la legislatura 2007-2011 se inicia el proceso, encontrándose en una fase muy embrionaria y acabándose de contratar la asesoría de la UPV/EHU cuando se produce el primer cambio de gobierno. Durante la legislatura gobernada por EH Bildu y en un contexto claramente rupturista, se produce el mayor desarrollo de la iniciativa, mejorándose e introduciéndose instrumentos y organismos. Finalmente, con la nueva legislatura iniciada el año 2015, se plantea un nuevo plan de trabajo en el Departamento de Hacienda y Finanzas

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

que, entre otros, incluye la implementación de los presupuestos por objetivos. Este cambio en el modelo presupuestario ha supuesto una nueva etapa, muy incipiente todavía en el momento de elaborar este trabajo, para la iniciativa de PPG: introducción de una nueva lógica y redefinición de los instrumentos utilizados. Este desarrollo de la iniciativa lo explican desde el propio Departamento de Hacienda y Finanzas de la siguiente manera:

“En el 2010 se empezó pero no se vio nada porque era un poco el embrión... Ha sido durante el cuatrienio de la legislatura anterior cuando se ha desarrollado en su totalidad el Plan Cuatrienal –del Departamento de Hacienda y Finanzas- que teníamos. Cuando finalizó la legislatura anterior, el Proyecto se suponía que estaba implementado en su totalidad y ahora se le ha dado otro nuevo impulso que entiendo que durará otro cuatrienio, que es el Presupuesto orientado a resultados, que no va dirigido a las políticas de igualdad en exclusiva si no que es todo el presupuesto de la Diputación pero que sí que puede ayudar a eso que hemos comentado durante la reunión y es, a medir. A medir resultados. Porque lo que habíamos hecho la legislatura anterior era poner la perspectiva de género como uno de los enfoques del presupuesto y ahora lo que quedaba, la segunda parte. O sea, casualidad pero va a coincidir legislatura y objetivos” (E6.G2).

En este escenario y como puede observarse en la tabla 9.2, en la iniciativa de PPG de la Diputación de Gipuzkoa se han introducido modificaciones en los diferentes ámbitos objeto de estudio:

Tabla 9.2. Resumen del análisis de la iniciativa de PPG de la Diputación Foral de Gipuzkoa

Actor impulsor	Gobierno	Concepción de igualdad	1º Moderada 2º Rupturista 3º Moderada
		Realidad institucional del mecanismo de igualdad	Tipo: Dirección General (1º de Cooperación, Derechos Humanos e Igualdad; 2º de Igualdad) Ubicación: 1º periférica y 2º central
		Herramientas para la igualdad	Legislación: Ley de igualdad (2015) Político: Plan Foral para la igualdad de mujeres y hombres en Gipuzkoa 2008-2011; y II Plan Foral II para la igualdad de mujeres y hombres en Gipuzkoa 2012-2020
		Liderazgo de la iniciativa	Organismo con competencias en materia presupuestaria
Otros actores	Legislativo	Juntas Generales	
	S. civil	Mov. feminista	
Cambios en los ámbitos analíticos	Normas	Directrices presupuestarias	
	Organismos e instrumentos	- Grupo de trabajo - Asesoría técnica externa - Formación funcionariado - Informe de evaluación del impacto de género del presupuesto - Informe de evaluación del impacto de género de las cuentas generales.	
	Asignación presupuestaria	Cuantificación programas igualdad	
	Paradigma político-ideológico	Enfoque de las capacidades + Enfoque de economía de la ruptura en organismo igualdad y herramientas.	
Progresión en Transformación			B(+)

Fuente: elaboración propia

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

La iniciativa presenta transformaciones en los cuatro ámbitos, sin embargo el hecho que el movimiento feminista no participe así como el análisis cualitativo realizado de los cambios introducidos con la iniciativa, especialmente los relativos a los campos de la normativa y la asignación presupuestaria; nos llevan a clasificar esta iniciativa en la Progresión en Transformación como B(+). En relación a los cambios producidos en la normativa, hay que resaltar su limitación en tanto se reducen a una modificación en las directrices técnicas y económicas de distribución del gasto. Por su parte, la modificación realizada en la asignación presupuestaria se traduce en la recientemente introducida propuesta de cuantificación del gasto destinado a igualdad. A fecha del cierre de este capítulo, si bien se conoce la propuesta, es imposible disponer de los resultados obtenidos, motivo por el cual consideramos calificar esta transformación como cambio reducido. Será importante hacer un seguimiento de esta cuantificación para valorar su recalificación.

En cambio, la mayor fortaleza de esta iniciativa son las transformaciones introducidas en los instrumentos, concretamente en lo que respecta al carácter innovador y transformador del Informe de evaluación del impacto de género del presupuesto, así como el trabajo sobre las Cuentas Generales de la Diputación. Este último, a pesar que de manera muy incipiente, introduce una visión más holística del ciclo presupuestario y propone la intervención desde la perspectiva de género en la etapa de control presupuestario, superando de este modo el trabajo exclusivo sobre la etapa de elaboración del presupuesto. Por otra parte, en relación al Informe de evaluación del impacto de género del presupuesto, es importante señalar el esfuerzo analítico realizado (ausente en el resto de iniciativas) para sustituir la compilación de las fichas de análisis de los programas como un capítulo del informe, por un análisis del conjunto de ellas que se plasma en dos apartados del documento. Esta manera de proceder, como se ha señalado en las páginas anteriores, representa una ruptura con la lógica hegemónica de las administraciones, acostumbradas a trabajar por departamentos sin hacer lectura transversal del trabajo realizado en pro de las personas. Este planteamiento repercute directamente en la extensión del informe, que en los años comprendidos entre 2014 y 2016 se compone de entre 50 y 65 páginas bajo la forma de resumen ejecutivo, lo que sin duda lo hace mucho más manejable, atractivo e incluso comprensible. Sin embargo, será importante hacer un seguimiento del impacto que tendrá en este Informe la incorporación de un nuevo modelo de presupuestos por resultados en la administración foral, así como la modificación de la Ficha de análisis de género de los programas. Es importante resaltar que un cambio tan radical en el instrumento de trabajo, es decir en el modelo de Ficha, va a dificultar la medición de los resultados obtenidos en los programas presupuestarios desde que se implementa la iniciativa

de PPG. Resulta como mínimo inquietante, que desde el organismo que lidera la iniciativa se considere que el proyecto de PPG estaba implementado en su totalidad el año 2015 y por ello se apuesta por una reorientación total de la iniciativa. Los pasos realizados en la iniciativa durante el periodo 2011-2015 fueron la revisión de la metodología, el análisis de los programas presupuestarios a partir de la nueva propuesta metodológica y la incorporación de cambios en dichos programas. Posteriormente, se deberían de haber evaluado los efectos de dichos cambios en materia de igualdad y haber introducido las mejoras o correcciones correspondientes. Todo este proceso, casado con los tiempos del ciclo presupuestario, hace presumir la necesidad del medio-largo plazo para poder considerar consolidada la iniciativa, motivo por el cual se considera cuanto menos inquietante que desde el Departamento de Economía y Hacienda se considere finalizado el proyecto, más aun contemplando la coincidencia con el cambio de gobierno. En este sentido es importante mantener la alerta y la continua revisión del principal instrumento de esta iniciativa, el informe de evaluación de impacto de género del presupuesto, con el fin de evitar su institucionalización según lo exigido por la normativa, pero con una pérdida de su potencial transformador, en tanto pudiera pervertirse y en lugar de ser una herramienta para el cambio y el fomento de la igualdad, podría acabar siendo funcional al propio sistema y no tanto al fomento real de la igualdad.

Pero además de la importancia de los cambios introducidos en el ámbito de los instrumentos, es necesario señalar también el planteamiento realizado en cuanto al paradigma. Esta iniciativa y posiblemente por contar con el mismo equipo asesor de la iniciativa del Consell de Mallorca, retomó el marco teórico del enfoque de las capacidades. De este modo se ubica en el centro de la propuesta de trabajo el bienestar de las personas del territorio, concibiéndose el fomento de la igualdad como parte intrínseca de él. En este sentido, el planteamiento de la iniciativa tiene un carácter transformador. Es importante resaltar que la propuesta del gobierno de EH Bildu (2011-2015) se caracterizó por su planteamiento de necesidad de cambio de paradigma y, en este marco, la Dirección General de Igualdad asumió y trabajó por trasladar al ámbito de las políticas públicas la propuesta de la sostenibilidad de la vida. Llama la atención por lo tanto, que dos propuestas para el fomento de la igualdad (rupturista) se acogiesen a marcos teóricos diferentes.

Por último, relacionado con el último punto y en contraste con todos los avances incorporados en esta iniciativa de PPG, es necesario señalar que a pesar de enmarcarse en un gobierno con una explícita voluntad rupturista, la iniciativa de PPG no ha logrado uno de sus objetivos iniciales: la superación de dinámicas de la administración como paso necesario para trabajar a

favor de un cambio de modelo. A pesar que desde las áreas de presupuestos e igualdad se sostuvieron planteamientos teóricos y/o discursivos que apelaban a la necesidad de modificar prácticas y lógicas institucionales en pro, entre otras, de una mayor coordinación y cooperación para avanzar hacia la igualdad y el cambio de modelo, en la iniciativa de PPG, que debería haber sido una herramienta para dicho cambio, no se vieron reflejados. En este sentido es importante recordar que paradójicamente, los niveles políticos de ambas áreas trabajaron conjuntamente en otros proyectos como la propuesta de la reforma fiscal y generación de nuevos impuestos que apostaban por la redistribución económica incorporando la mirada de género; sin embargo esta coordinación no se dio en el desarrollo de la iniciativa de PPG liderada por el personal directivo y técnico de Hacienda. Por lo tanto, en dicho complejo proceso de transformación (los PPG), no se ha dado el entendimiento necesario para generar un dialogo y reflexión conjunta en el que se codeciesen los lineamientos, los mecanismos y/o la metodología a seguir, por lo que el modelo en este sentido y de acuerdo al planteamiento que se realiza desde la propia iniciativa, sería mejorable. De esta situación puede entreverse que un posible conflicto y la pugna por el poder y el control sobre la iniciativa, dificultaron un trabajo conjunto que favoreciese realmente la incorporación de cambios tanto en el proceso presupuestario como en el propio presupuesto.

10 CAPÍTULO 10. CONCLUSIONES.

El objetivo general de esta investigación es analizar si las iniciativas de PPG son herramientas efectivas para el fomento de la igualdad de género real tal y como se recoge en la literatura feminista. Para poder dar respuesta a esta cuestión general se partía de la premisa señalada por Sharp (2003) según la cual el éxito de estas iniciativas radica en su capacidad para introducir cambios concretos tanto en los presupuestos como en la promoción de la igualdad. A partir de dicho objetivo y premisa inicial, se han analizado seis iniciativas de PPG que se han implementado y/o que se siguen implementando en diferentes niveles político- administrativos del Estado español. Así, hemos incluido en el análisis la iniciativa emprendida el año 2008 en el Gobierno central del Estado español y cuyo inicio se explica por la incidencia política realizada por diferentes organizaciones de mujeres unidas en la Plataforma de Impacto de género Ya!. A nivel autonómico hemos estudiado las iniciativas implementadas en el gobierno de la Comunidad Autónoma Vasca, que fue la pionera en el Estado español (1999) sin que ello haya implicado el logro de mayores resultados; en la Junta de Andalucía, que es la que presenta mayor continuidad en el tiempo (2003); y finalmente, la joven iniciativa impulsada a finales del 2013 en la Generalitat Valenciana que se incluye por haberse producido un acercamiento desde diferentes perspectivas (investigadora y profesional), lo que sin duda enriquece la información recopilada. Por último, se han estudiado dos experiencias en el nivel local, concretamente en el Consell Insular de Mallorca, que introdujo el marco del enfoque de las capacidades en los PPG en el Estado español y la iniciativa de la Diputación Foral de Gipuzkoa, que retomó el enfoque de las capacidades y que se ha desarrollado en parte en un interesante y novedoso contexto institucional.

A partir de los respectivos análisis, cada iniciativa se ha clasificado en la Progresión en Transformación (PET), una propuesta metodológica heurística construida en el marco de esta investigación que permite clasificar las diferentes iniciativas en función de los cambios logrados en los cuatro ámbitos de análisis que hemos fijado para este trabajo: las normas, los organismos y los instrumentos, la asignación presupuestaria y el paradigma político ideológico. Esta es una herramienta que consideramos resulta de gran utilidad en tanto permite evidenciar la capacidad transformadora de las iniciativas de PPG y, por lo tanto, valorar en gran medida su validez para el fomento de la igualdad real. Los resultados obtenidos develan que cinco de las seis iniciativas analizadas quedan clasificadas en la categoría C, en una escala progresiva que abarca desde la A a la E (ver tabla 10.1) y en la que en la A se corresponde con

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

aquellas que han logrado incorporar un mayor número de transformaciones en más ámbitos y que además han calado de manera notable en la cultura institucional. A excepción de la iniciativa de la Diputación Foral de Gipuzkoa que obtiene una clasificación B, el resto de las analizadas se caracterizan por haber incorporado cambios en dos de los niveles establecidos, ubicándose estos en los niveles más bajos, es decir en las normas y en los organismos e instrumentos.

Tabla 10.1. Clasificación de las diferentes iniciativas de PPG objeto de estudio en la Progresión en Transformación (PET)

	Gobierno del Estado español	Gobierno de la Comunidad Autónoma Vasca	Junta de Andalucía	Generalitat Valenciana	Consell Insular de Mallorca	Diputación Foral de Gipuzkoa
PET	C (-)	C	C (+)	C (-)	C (-)	B (+)

Fuente: Elaboración propia.

Dado que en los capítulos dedicados al análisis específico de cada iniciativa, se han presentado las correspondientes conclusiones detalladas, este último capítulo recoge en paralelo un breve ejercicio comparativo entre las distintas iniciativas y sus correspondientes logros. Dicho análisis se presenta siguiendo el mismo esquema de los anteriores capítulos: un apartado recoge las reflexiones elaboradas en relación a los actores involucrados; y el otro se refiere a los cambios introducidos en cada uno de los ámbitos de estudios fijados.

10.1 ACTORES INVOLUCRADOS: LA HEGEMONÍA DE LA INSTITUCIONALIDAD ECONÓMICA VERSUS LA AUSENCIA DE LAS VOCES FEMINISTAS.

En relación a los actores involucrados en las diferentes iniciativas analizadas, cabe señalar que todas ellas han sido impulsadas desde el ámbito del correspondiente gobierno y mayoritariamente, desde los organismos con competencias en materia presupuestaria. Frente a dicha hegemonía institucional, se ha observado un acusado y mayoritario silencio de voces de organizaciones feministas, así como la presencia de dificultades para superar dinámicas de trabajo y de relación propias de los modelos de administración.

10.1.1. Gobierno y sociedad civil: la permanencia de modelos tradicionales de hacer política.

La participación de la sociedad civil en estas iniciativas, concretamente de las organizaciones de mujeres y feministas, es inexistente en todos los casos, con las particularidades del caso estatal que detallamos en las siguientes páginas. El abordaje de la no relación existente entre las organizaciones de mujeres y feministas y las iniciativas de PPG requiere conocer el estado de la relación entre ambas partes. En primer lugar, la investigación nos ha permitido evidenciar una realidad: que existe una dificultad para hablar del “movimiento feminista” como un movimiento único. El alcance del feminismo se ha extendido, llegando a nuevos y muy diversos sectores sociales que ahora se autoreconocen como feministas y que obviamente, presentan intereses y/o estrategias muy diversas, compaginadas con una importante gradación en cuanto a la construcción teórica o argumentación sobre la que se sostienen. Frente a una realidad marcada por la fragmentación y la diversidad, consideramos adecuado asumir la reconceptualización del concepto “movimiento feminista” por el de “movimientos feministas”. La realidad descrita dificulta hablar de la existencia de una única agenda feminista, por lo que consideramos más adecuado hacer referencia a agendas feministas paralelas, lo que complejiza el análisis de la incorporación de los PPG en ellas. A partir de esta redefinición conceptual fruto de la investigación realizada y como consecuencia de la misma, podemos afirmar que una parte importante de estos movimientos feministas no incluyen en sus agendas ni la cuestión de la macroeconomía ni la de los PPG, por lo que no existe una incidencia política en este sentido.

Por su parte, en los diferentes contextos institucionales en que se han desarrollado las iniciativas, existe un marco legal propicio para la participación de las organizaciones de mujeres en el fomento de las políticas de igualdad, razón por la cual, se han conformado organismos específicos para canalizar dicha participación: los Consejos de las mujeres y/o por la igualdad. Sin embargo, los canales oficiales de comunicación y participación se encuentran en una situación precaria, distinguiéndose por tres rasgos que se presentan de manera independiente o acumulativa: no se convocan las reuniones correspondientes; su composición dificulta el funcionamiento del propio consejo; las organizaciones de mujeres desconfían de dichos organismos. En este contexto, resulta clarificador el testimonio de algunas mujeres encuadradas en movimientos feministas que apostaron por la institucionalización del feminismo en los años ochenta pero que, a fecha de hoy, reconocen haber sufrido un desengaño y no confiar ni en estos espacios de participación ni en la propia institución. Este es

el resultado palpable de las brechas observadas entre las normas que reconocen la importancia de la participación de las mujeres y una realidad en la que la inversión de recursos humanos, económicos y de tiempo para facilitarla es escasa. Junto a la desconfianza y alejamiento de los movimientos feministas, se observa la permanencia generalizada de maneras “tradicionales” (autoritarias/paternalistas) de ejercer el gobierno, el poder, en las que no tiene cabida real la participación ciudadana, entendida aquí como un proceso político para la transformación de las relaciones de poder entre mujeres y hombres.

Señalábamos anteriormente en relación al tema de la participación, que la iniciativa de PPG del gobierno del Estado español requiere de especial atención. Ello se debe al hecho que, si bien es cierto que los movimientos feministas no intervienen en el desarrollo de la propia iniciativa, a diferencia del resto de casos estudiados, es un hecho que en este nivel existe una plataforma de organizaciones feministas que agendan esta temática y, en consecuencia, realizan un importante ejercicio de incidencia política. Se trata de la Plataforma Impacto de Género Ya!, que logró que la evaluación del impacto de género se realizase también sobre el proyecto de los presupuestos generales del Estado. Tras dicho logro, la Plataforma mantiene actualmente su actividad en relación a la iniciativa de PPG, pero lo hace desde un plano paralelo al de la iniciativa formal, ya que desde el organismo impulsor, es decir, desde el gobierno, se reconoce que los movimientos feministas no tienen cabida en la iniciativa. Así, su actividad pasa por elaborar anualmente un manifiesto crítico sobre el propio Informe de impacto de género oficial y presentar un análisis de género sobre las partidas presupuestarias que consideran más relevantes para el fomento de la igualdad. Por lo tanto y a pesar del interés e intentos de la referida Plataforma en trascender esta realidad y aportar su visión crítica al proceso institucional, el gobierno no deja espacio alguno para ello, por lo que los caminos de ambos transcurren en paralelo.

Un tercer actor potencial en estas iniciativas pero que está ausente en todos los casos analizados es el que representa el poder legislativo, ya sea bajo la forma de Parlamento, Corts, Juntas, etc. Este hecho contrasta con lo que ocurre en experiencias de PPG europeas como la escocesa, mencionada en el transcurso de esta investigación, donde este actor ha asumido un rol fundamental en su desarrollo. Como se señalaba en la introducción, queda pendiente para futuras y próximas investigaciones realizar un análisis comparativo entre las iniciativas del Estado español y las europeas, de tal manera que se puedan introducir nuevas variables y parámetros a tener en cuenta para mejorar las iniciativas del primero.

10.1.2. El contexto institucional. Las cuatro patas de la mesa: la concepción de igualdad, el organismo, las herramientas para el fomento de la igualdad y la iniciativa de PPG.

La investigación realizada nos ha permitido corroborar la premisa que enunciábamos inicialmente según la cual, el signo político del gobierno ejerce una notable influencia en el organismo para la igualdad, en la normativa y en la planificación en materia de igualdad. Así mismo, y como era de esperar, la concepción de igualdad imperante en el equipo de gobierno influencia también el desarrollo de las respectivas iniciativas de PPG.

También hemos podido observar que en general, los contextos institucionales se caracterizan por experimentar cambios frecuentes en cualquiera de las tres variables retenidas (concepción de igualdad, organismos y herramientas para el fomento de la igualdad), lo que en una parte de los casos analizados, ha repercutido en el desarrollo de las iniciativas de PPG. Lejos de haberse implementado en contextos en los que impera la estabilidad de un mismo partido político en el gobierno; las diferentes iniciativas de PPG se han desarrollado en contextos en los que se han sucedido gobiernos de diferente signo político y con diferentes concepciones de igualdad. Únicamente en la Junta de Andalucía y en el Consell de Mallorca se ha mantenido estable una misma concepción de igualdad a lo largo del desarrollo de la experiencia. En las siguientes páginas se evidencia como inciden las diferentes concepciones de igualdad de los partidos políticos en el gobierno en los organismos, las herramientas y los PPG.

Concepción de igualdad discursiva

Las iniciativas de PPG del gobierno central y de la Generalitat Valenciana se han desarrollado en parte bajo sendos mandatos del Partido Popular, que se caracterizan por una concepción de igualdad discursiva distinguida por deberse más a la prevalencia de un mandato legal y de una presión internacional para la incorporación de la temática de la igualdad en la correspondiente agenda política, que a un firme convencimiento ideológico. Se trata por lo tanto de una alineación con lo políticamente correcto, sin que exista convicción alguna sobre la importancia de construir sociedades más justas e igualitarias. Tanto en el caso del gobierno estatal como en el de la Generalitat Valenciana, el organismo con competencias en materia de igualdad ha ocupado una posición periférica en los correspondientes organigramas y ha adoptado tipologías de organismos que no les otorgan la suficiente autoridad y poder para impulsar la transversalidad de la perspectiva de género en el resto de áreas del gobierno (en el

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

primer caso ha adoptado la figura de organismo autónomo y en el segundo la de dirección general).

Además, es importante señalar la poca importancia que los gobiernos del Partido Popular han otorgado a la planificación de las políticas de igualdad. En el caso del gobierno central, tras asumir el PP la presidencia el año 2011, tardó tres años en elaborar un nuevo plan de igualdad (que tendría una vigencia de 2 años). En el caso de la Generalitat Valenciana, desde el 2004 el PP ha alternado periodos de prácticamente la misma duración en los que había un plan de igualdad vigente y en los que no lo había.

La vinculación de los gobiernos central y valenciano del PP a los PPG se han producido en diferentes momentos del proceso de las respectivas iniciativas. En el caso estatal, el PP hereda la iniciativa tras haber sido impulsada por parte de un gobierno socialista. En contraste, en el caso valenciano es el PP quien la impulsa el penúltimo año de su prolongado mandato autonómico. A pesar de estas diferencias iniciales, la investigación nos ha permitido evidenciar importantes semejanzas entre ambos casos que se derivan de la concepción discursiva de la igualdad de este partido político. En el caso Estatal, es necesario recordar que el PP llegó al gobierno cuando la iniciativa de PPG llevaba tres años instalada en el que fuera Ministerio de Economía y Hacienda, y que su implantación se produjo en un contexto de conflicto con la sociedad civil que llegó a trascender al ámbito judicial y con importante repercusión política y que mantenía la incidencia política sobre la temática. En este contexto y contando con un marco legal y político que obliga y se compromete a la elaboración de los Informes de impacto de género de los presupuestos, hubiese resultado políticamente muy incorrecto paralizar la iniciativa. En contraste con este escenario y a modo de paréntesis, traemos a colación lo ocurrido en la Iniciativa mallorquina. Siguiendo un paralelismo con la estatal, la iniciativa de PPG fue impulsada por el PSIB un par de años antes de perder un gobierno que recaería en el PP. En el caso mallorquín no existía la presión social y política que estaban presentes en el nivel estatal, lo que permitió que la asunción del gobierno por parte del PP se tradujese en el ninguneo del trabajo realizado en materia de igualdad durante la legislatura anterior, lo que provocó la salida definitiva de la agenda política de la iniciativa de PPG.

Volviendo a la iniciativa estatal, consideramos que la presión del movimiento feminista y del contexto legal y político fueron cruciales para que la asunción del gobierno del PP no supusiese el fin de la iniciativa. Es importante resaltar también la progresiva extensión de estas iniciativas en los diferentes niveles político-administrativos, lo que sin duda supuso una presión adicional

para dar continuidad a la iniciativa de PPG. No obstante, el hecho que en los últimos seis años en los que el PP ha estado (y permanece) en el gobierno no se hayan introducido mejoras en la propuesta metodológica es un indicador que visibiliza la falta de interés y voluntad política para con ella. Concluimos por lo tanto que en el caso del gobierno central, a pesar de haberse sostenido en el tiempo, la iniciativa se mantiene por el PP en un estado crítico; de hecho, tras 9 años de mantenerse en vigor (los seis últimos de los cuales bajo un mismo gobierno), la iniciativa se sitúa con una clasificación C(-) en la PET, lo que no deja duda de su poco espíritu transformador.

En el caso de la Generalitat Valenciana, fue el PP el partido político que impulsó la iniciativa. Sin embargo, dicho impulso se produjo de manera muy tardía, tanto en comparación con el inicio del resto de iniciativas del conjunto español, como en relación al tiempo que dicho partido político llevaba en el gobierno. Así, como hemos señalado, las iniciativas de PPG se venían extendiendo por el Estado español desde 1999 y desde 2003 existía un marco jurídico que obligaba a la elaboración del Informe de evaluación del impacto de género de cualquier proyecto de ley, un mandato reforzado posteriormente con la Ley orgánica de igualdad (2007). Pero a pesar que el PP ostentó la presidencia de la Generalitat Valenciana desde 1995 no fue hasta finales de 2013 cuando se introdujo en los presupuestos el Informe de evaluación de impacto de género. Además del referido retraso, es importante destacar que esta es la única iniciativa que, junto a la estatal, no ha contado con los recursos económicos necesarios para disponer de una asesoría técnica inicial que orientase en la elaboración de la propuesta metodológica y el arranque de la iniciativa. Tanto lo tardío del inicio de la experiencia como la falta de medios puestos a disposición para su puesta en marcha, nos permiten afirmar que su impulso se debió de nuevo a la necesidad de alinearse con lo políticamente correcto más que con un interés real en el fomento de la igualdad.

Concepción de igualdad moderada

La concepción de igualdad moderada, propia de un partido de derechas alineado con el nacionalismo sin estado como es el PNV-EAJ, ha estado presente en dos gobiernos en cuyo seno se han desarrollado iniciativas de PPG. Se trata de los casos del Gobierno de la Comunidad Autónoma Vasca y de la Diputación Foral de Gipuzkoa. El PNV-EAJ ha gobernado de manera prácticamente hegemónica ambas instituciones; no obstante, el abordaje de la igualdad ha diferido en ambos. En el caso del Gobierno de la CAV resalta que el organismo para la igualdad ha gozado desde su creación, de la ubicación en el organigrama y del tipo de

organismo considerados ideales para la transversalización de la perspectiva de género. También destaca lo pronto que se aprobó la Ley de igualdad autonómica, con dos años de antelación a la ley estatal; así como la periodicidad y continuidad con la que se elaboran los Planes de igualdad que se vinculan a las sucesivas legislaturas. Como hemos visto, las expertas recogen el contexto institucional y las políticas en materia de igualdad del Gobierno Vasco como un referente, a pesar que los movimientos feministas del País Vasco territorio vienen denunciando desde hace tiempo la falta de avances reales en este ámbito. Podemos decir por lo tanto que existe un acusado contraste entre una forma institucional para la igualdad muy avanzada y una práctica o implementación cuyos resultados no resultan convincentes incluso para aquellas organizaciones de mujeres que, en su día, se mostraron partidarias de la institucionalización del feminismo y por ello impulsaron la creación de Emakunde.

Por su parte, en la Diputación de Gipuzkoa, el gobierno del PNV-EAJ no creó hasta el 2007, dos años después de la aprobación de la norma de igualdad autonómica que obligaba a ello, un organismo con competencias en materia de igualdad. Dicho organismo tomó aquí la forma de una dirección general que aglutinó, además de las competencias en materia de igualdad, otras adicionales como las de cooperación y derechos humanos, y se ubicó en la periferia del organigrama institucional, concretamente en el Departamento de Deportes y Acción Exterior. Además dicho organismo contó durante el mandato de gobierno del PNV-EAJ con una escasa dotación presupuestaria y de personal y en estas condiciones, aprobó el primer Plan de igualdad foral (2008). La inadecuación temporal en los avances en materia de igualdad de las referidas administraciones vascas presididas por un mismo partido político, se explica principalmente por dos motivos: la fuerte visibilidad del gobierno autonómico vasco a nivel estatal en comparación con el foral; y la especificidad de la coyuntura en la que se creó Emakunde, en la que destacan tanto el impulso de un grupo de mujeres a favor de la institucionalización del feminismo, como la existencia de importantes grupos y movimientos feministas realizando tareas de incidencia política; una coyuntura que no se dio en el territorio histórico gipuzkoano.

En ambos contextos políticos gobernados por el PNV-EAJ se iniciaron sendas iniciativas de PPG siendo éstas, junto al caso mallorquín, las únicas iniciativas de PPG que han sido impulsadas por el organismo con competencias en materia de igualdad. En relación a la iniciativa autonómica vasca de PPG conviene desatacar que fue la pionera en el conjunto español (1999); sin embargo, igual como sucede con el avance real en materia de igualdad, a fecha de hoy, los resultados de dicha iniciativa se pueden equiparar a los de otras que se iniciaron más

de cinco años después. La falta de interés real por la materia tanto por parte de presidencia como del departamento con competencias en materia de presupuestos, ha provocado que en esta misma iniciativa de PPG se hayan desarrollado bajo el mismo gobierno del PNV-EAJ hasta tres etapas diferentes, cada una de ellas con una propuesta metodológica distinta y sin continuidad alguna. La instalación estable de la iniciativa de PPG en el gobierno vasco únicamente se ha producido cuando ha pasado a ser liderada por el organismo con competencias en materia de presupuestos, punto que desarrollaremos en el siguiente apartado.

En cuanto a la iniciativa de PPG de la Diputación Foral cabe decir que se impulsó en el último año de la legislatura gobernada por el PNV-EAJ (2010), por lo que el desarrollo de la misma fue asumido por el partido político que ocupó después el gobierno en 2011, EH-Bildu. Por lo tanto, en este caso resulta complejo analizar el vínculo entre PNV-EAJ y PPG dado el poco tiempo de convivencia entre ambos. Es importante señalar sin embargo, que el año 2015 el PNV-EAJ regresó al gobierno foral y que su llegada representó un claro freno para la iniciativa. Este regreso a la presidencia coincidió con la incorporación de un importante cambio metodológico que ha dificultado la evaluación de los resultados logrados hasta el momento. Con todo ello concluimos que el PNV-EAJ, con su visión moderada de la igualdad, ha sido muy formal en cuanto al cumplimiento de la legislación y en consecuencia, habiendo establecido estructuras en las condiciones recomendadas por las expertas y dinámicas y herramientas favorecedoras de la igualdad como la aprobación periódica y rigurosa de los planes de igualdad. Así mismo, especialmente el organismo con competencias en materia de igualdad en etapas anteriores, se ha mostrado interesado en introducir propuestas innovadoras. Sin embargo, a la hora de implementarlas y darles continuidad, y más aún cuando han adquirido formas y contenidos rupturistas como sucedió en el caso de la iniciativa de PPG gipuzkoana durante la legislatura 2011-2015, se hacen evidentes los problemas para lograrlo. Como sucede con el caso de la igualdad reformista, la iniciativa de PPG autonómica desarrolladas casi en su totalidad bajo un gobierno del PNV-EAJ, se ubica en la categoría C de la Progresión en Transformación debido a las escasas transformaciones que ha logrado introducir a pesar de la cantidad de años transcurridos desde su inicio.

Concepción de igualdad reformista

El PSOE, con su concepción de igualdad reformista, ha presidido diferentes gobiernos que han impulsado diversas iniciativas de PPG: estatal, Comunidad Autónoma Vasca, Junta de

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

Andalucía y Consell Insular de Mallorca, siendo de las primeras en iniciarse en conjunto español.

De nuevo observamos la coherencia entre las tres variables que definen el contexto institucional. En lo relativo a los organismos con competencias en materia de igualdad, es importante destacar los casos estatal y del Consell de Mallorca. En ambos, durante el gobierno del PSOE se creó un organismo con competencias en materia de igualdad sin precedentes que, paradójicamente, tendría una corta existencia: el Ministerio de igualdad (2008) y la Dirección de igualdad (2007) respectivamente. En el caso estatal, durante este periodo de gobierno socialista se produjeron importantes hitos en materia legislativa cuyo máximo exponente fue la aprobación de la Ley orgánica de igualdad y se contó con el correspondiente plan de igualdad para el periodo 2008-2011. Bajo este paraguas normativo y político, se introdujeron importantes avances en materia de igualdad pero que resultaron insuficientes y, en algunos casos, de una gran volatilidad en un contexto de crisis económica, por lo que acabaron siendo vistos por el movimiento feminista más como una maniobra por alinearse con lo políticamente correcto que con una cuestión de intención y voluntad real. Por su parte, cuando se creó la Dirección de igualdad del Consell Insular de Mallorca se situó en una ubicación periférica del organigrama y además, en el transcurso de la misma legislatura, se ampliaron las competencias del departamento del que dependía dicha Dirección. En este marco, durante la legislatura del PSIB se avanzó en materia de políticas de igualdad asumiendo la doble estrategia preconizada en Beijing (1995), implementando tanto acciones positivas como la transversalidad de género a través de la elaboración del primer plan de igualdad insular.

Mientras en los casos anteriores la llegada al gobierno del PSOE supuso el reposicionamiento y la inclusión en la agenda política de la temática de igualdad, el desarrollo de los acontecimientos en el caso vasco fue diferente. En este caso el PSE-EE ostentó la presidencia durante una corta legislatura que interrumpía un gobierno hegemónico del PNV desde la instauración de la democracia. En este contexto, la presencia y buena ubicación de Emakunde en el gobierno vasco era una realidad desde los años ochenta, por lo que tenía sus líneas de trabajo bien definidas y marcadas cuando el PSE-EE asumió el gobierno. Así, la concepción de igualdad reformista tuvo que hacer frente a una estructura y a unos procedimientos consolidados. Posiblemente, el interés del PSE-EE por hacer prevalecer su propia línea de trabajo reformista le llevó a introducir importantes cambios en el abordaje de la violencia de género que generaron un importante conflicto. Dicho interés, les llevó también a impulsar una nueva etapa en la iniciativa de PPG (la denominada tercera etapa), a pesar que desde hacía dos

años (2008) el Departamento de Economía y Hacienda había iniciado otra etapa de la misma iniciativa, lo que produjo un solapamiento de ambas. Tras el fin del mandato del PSE-EE, la etapa de la iniciativa de PPG que habían impulsado quedaría como un ejercicio piloto cuyos resultados, además, no verían la luz hasta la actualidad.

El caso andaluz presenta una importante particularidad en relación a los anteriores. Aquí el PSOE ha sido el partido político que ha permanecido ininterrumpidamente en el gobierno desde los inicios de la iniciativa de PPG (2003) hasta la actualidad. Se trata del caso con mayor estabilidad política de un gobierno en cuyo seno se desarrolla una iniciativa de PPG. En este contexto, el organismo con competencias en materia de igualdad es el Instituto Andaluz de la Mujer que ha sido un organismo autónomo durante todo el periodo de ejecución de la iniciativa. No obstante, su ubicación en el organigrama ha variado. Así, desde la VI legislatura (2000-2004) hasta la actualidad, ha dependido de diferentes áreas, desde la Consejería de Asuntos Sociales hasta la Consejería de Presidencia e Igualdad. La ubicación central que representa esta última, duró únicamente un año, devolviéndose posteriormente a una ubicación periférica en la que igualdad se situaba en consejerías con diversas competencias. A pesar de ser la andaluza una autonomía pionera en determinados aspectos relativos a la igualdad, no fue hasta el 2010 que se elaboró el primer Plan de igualdad autonómico. El reflejo de la concepción de igualdad reformista en las iniciativas de PPG se observa con mayor claridad en este caso que en otros, dada su mayor duración temporal en comparación con el resto de casos. En este sentido cabe señalar además que el desarrollo de esta iniciativa de PPG se caracteriza por la construcción de una única propuesta metodológica de intervención que se ha ido nutriendo y mejorando a partir de la propia experiencia y aprendizajes. Así, paulatinamente, se ha introducido el Programa G+ y se han ido desarrollando progresivamente las diferentes, consecutivas y coherentes entre ellas, etapas de la iniciativa de PPG. Sin embargo y en coherencia con el planteamiento reformista de la igualdad del PSOE, en la iniciativa no se han introducido transformaciones más allá del ámbito normativo y de los organismos e instrumentos. Es decir, se ha desarrollado y mantenido una metodología en el tiempo, pero la capacidad de transformación, de fomento de la igualdad real, es relativamente limitada: se clasifica como C(+) en la PET.

En resumen, el análisis de los contextos institucionales presididos por el PSOE desvela un interés manifiesto en materia de igualdad cuyo máximo exponente es la aprobación de la Ley orgánica de Igualdad (2007). Otros indicadores de dicho interés son, entre otros, la instauración de organismos para el fomento de la igualdad (a excepción del caso vasco que ya

disponía de ellas) y de estructuras como las unidades de igualdad y las comisiones de coordinación interáreas para la igualdad; la actualización de los marcos y la planificación política en materia de igualdad. Sin embargo, muchos de estos avances no se han afianzado en las administraciones: realizan reubicaciones contradictorias de los organismos con competencias en materia de igualdad, situándolos unas veces en la centralidad y otras en la periferia; del mismo modo, introducen medidas que favorecen la igualdad pero sin haber un compromiso firme y real. Consideramos, sin ninguna duda, que se trata de una apuesta integradora que pretende incorporar la igualdad en los modelos existentes. Eso sí, dicha incorporación se ve condicionada a un contexto de bonanza económica; porque los retrocesos impulsados por el propio PSOE han evidenciado que su interés en la materia tiene un carácter relativo: persiste la idea que la igualdad representa un coste económico y que, por lo tanto, únicamente se debe impulsar en las coyunturas económicas consideradas favorables. En el momento que aparecen las dificultades económicas se repliegan los esfuerzos realizados hasta el momento. En relación a los PPG, el PSOE ha seguido la misma línea: ha sido un partido político favorable e impulsor de la integración de estas iniciativas, pero las ha dotado de una capacidad transformadora muy leve y por supuesto, que no trasciende a la transformación del paradigma o modelo.

Concepción de igualdad reformista-rupturista

Para dar cabida a la concepción de igualdad emanada del pacto de gobierno que sustenta la actual presidencia de la Generalitat Valenciana, en manos del PSPV-PSOE y Compromís, nos hemos visto en la necesidad de crear una categoría adicional que hemos denominado “reformista-rupturista”, que hereda connotaciones de las concepciones de igualdad de ambos partidos coaligados. El escenario encontrado en materia de igualdad por dicho gobierno era desolador después de una larga etapa de letargo y falta de interés real por su antecesor. En este contexto, la actividad del actual gobierno se ha orientado principalmente a la recuperación y al reposicionamiento de la igualdad en el contexto autonómico valenciano. Así, el organismo con competencias en materia de igualdad se ha situado en una posición más central; se ha restaurado el presupuesto de los programas dirigidos específicamente a igualdad a los niveles de hace diez años; y se han creado las unidades de igualdad en las diferentes consellerías. Sin embargo, consideramos que ciertas dificultades internas propias de gobiernos sustentados en coalición, podrían estar impidiendo que se avance en la elaboración de un nuevo Plan de igualdad, que se asegure la institucionalización de mejoras como son las unidades de igualdad, y que se establezcan nexos continuados y estables con las organizaciones de mujeres y feministas. En cuanto a la iniciativa de PPG cabe señalar que este

gobierno de coalición, habiendo transcurrido menos de media legislatura, ha dado continuidad a la iniciativa impulsada por el PP: ha introducido ciertas mejoras que consideramos son de baja intensidad, y ha mantenido elementos centrales como la propuesta metodológica que sería susceptibles de revisión y sin ninguna duda, mejora. Posiblemente, en este caso es necesario dejar transcurrir más tiempo para poder completar la definición de la concepción de igualdad reformista-rupturista y su vinculación con la iniciativa de PPG.

Concepción de igualdad rupturista

Por último, entre los analizados, el único gobierno con una concepción de igualdad rupturista es el de EH-Bildu que presidió la Diputación Foral de Gipuzkoa durante la legislatura 2011-2015. En este periodo, y en coherencia con la correspondiente visión de la igualdad, se modificó de manera sustancial tanto la realidad institucional como las herramientas de trabajo para fomentarla. Dado el reconocimiento institucional de la centralidad de la igualdad, el organismo con competencias en materia de igualdad pasó a adquirir una posición central, ubicándose en el Área del Diputado General, además de dotarse de mayor presupuesto y personal. En la misma línea, durante este periodo se aprobaron dos importantes herramientas: el II Plan Foral para la Igualdad de Mujeres y Hombres 2012-2020 y la Norma Foral 2/2015 para la igualdad de mujeres y hombres en Gipuzkoa. El Plan traslada la propuesta de la sostenibilidad de la vida elaborada desde la economía feminista al ámbito de las políticas públicas, planteando el cuidado de la vida como eje central y vertebrador del conjunto de políticas de la Diputación. Por su parte, la ley sigue el mismo planteamiento y ha sido la primera norma de igualdad aprobada en los tres territorios históricos de la CAV. Con ambas herramientas se pretendía institucionalizar y afianzar el proyecto de igualdad rupturista, evitando así su potencial volatilidad en el caso que se produjese un cambio de gobierno, al tiempo que se creaban las condiciones estructurales para que la política de igualdad pudiese guiar el resto de políticas.

La iniciativa de PPG impulsada en este contexto, es la que más transformaciones ha logrado introducir. Sin embargo, los cambios metodológicos introducidos con el relevo gubernamental del PNV-EAJ no permiten evaluar como correspondería los resultados fruto de dichos cambios. Consideramos que en este caso también existe una clara coherencia entre la visión de igualdad del partido político en el gobierno, el organismo con competencias en materia de igualdad, las herramientas para el fomento de la igualdad y la iniciativa de PPG. Todo ello coincide con una

apuesta rupturista y de impulso de modelos económicos y sociales organizados y estructurados a partir del bienestar de las personas y no de la acumulación de capital.

10.1.3. El impulso desde las áreas de presupuesto y el cuestionamiento del interés real

Como hemos avanzado en las líneas anteriores, la mayoría de las iniciativas analizadas han sido impulsadas desde el organismo con competencias en materia presupuestaria. Es el caso de las experiencias del Gobierno estatal, Gobierno de la Comunidad Autónoma Vasca en su cuarta etapa, Junta de Andalucía y Generalitat Valenciana. Además, es necesario señalar la particularidad del caso gipuzkoano que si bien de manera temprana fue impulsado por el organismo con competencias en materia de igualdad, de acuerdo a lo establecido en la normativa relativa a las evaluaciones de impacto de género, pasó a ser liderada después por el Departamento de Economía y Hacienda. Tanto en este último caso como en el de los anteriores, el vínculo de la iniciativa con el organismo con competencias en materia de igualdad así como las herramientas para el fomento de la igualdad, ha sido frágil. Un claro y explícito ejemplo de la falta de coordinación existente entre los organismos con competencias presupuestarias y el marco institucional para la igualdad lo representa el caso andaluz; aquí desde la Dirección de Presupuestos se reconoce que existen dos vías para el fomento de la igualdad que avanzan en paralelo pero sin interseccionar en ningún momento: la emprendida por presupuestos con la iniciativa de PPG y la del organismo con competencias en materia de igualdad.

El caso de la Diputación Foral de Gipuzkoa, como hemos adelantado, tiene matices diferentes, pero resulta interesante traerlo a colación para abordar las relaciones existentes entre los organismos mencionados. En este caso, una vez instalado el liderazgo de la iniciativa en el área de presupuestos y en la legislatura gobernada por EH-Bildu, se dio un marco político transformador en términos sociales y de género en el que se reconocía la importancia de los PPG para avanzar en materia de igualdad, tanto desde presupuestos como desde igualdad. Sin embargo, y a pesar que ambos organismos estaban trabajando conjuntamente en el proceso de elaboración de una reforma tributaria con un carácter más redistributivo y de género, en el caso de los PPG no lograron establecer una coordinación y cooperación real. Tal y como se señala en el correspondiente capítulo, para tratar de explicar esta paradójica situación, es necesario tener en cuenta los roles y relación de fuerza existente entre los cargos de representación política -en este caso ambas de EH-Bildu-, y el personal técnico, instalado y conocedor de las dinámicas de la administración y por lo tanto, con cierta relativa autonomía.

Mientras en la elaboración de la reforma tributaria la coordinación se estableció más directamente entre representantes políticas de ambos organismos, en el caso de los PPG la parte técnica de presupuestos estuvo más involucrada, surgiendo las dificultades entre ésta y el personal técnico y político de la Dirección de Igualdad. En este caso, la persistencia de conflictos surgidos previamente y/o la pugna por el poder y control sobre la iniciativa, dificultaron un trabajo conjunto que hubiese favorecido una mayor incorporación de cambios en el proceso. En resumen, resulta peculiar que tanto la Dirección de Igualdad como la iniciativa de PPG instalada en el área de presupuestos trabajasen en el marco de un cambio de paradigma, pero que paradójicamente lo hiciesen asumiendo marcos teóricos diferentes: la sostenibilidad de la vida y el enfoque de las capacidades respectivamente. De este modo, una propuesta transformadora como es la de los PPG, contextualizada en un marco también transformador, era incapaz de romper con las dinámicas y lógicas de funcionamiento atomizada e independiente propias de los modelos de la administración hegemónica. Es decir, la iniciativa fallaba en uno de pilares fundamentales de los PPG: transformar la manera de hacer política.

Por otra parte, hemos constatado que el liderazgo de las iniciativas de PPG por parte de los organismos con competencia en materia presupuestaria, en muchos de los casos analizados se explica, más que por su interés y compromiso real con la igualdad, por la obligatoriedad que se desprende del marco jurídico existente en materia de informes de impacto de género y por la presión política que supone la expansión de iniciativas de este tipo en gobiernos de diferentes niveles político administrativos. En el transcurso de la investigación hemos observado que en algunos casos la obligatoriedad se instala en un contexto marcado por un manifiesto desinterés, falta de voluntad política e incluso en el que existen importantes resistencias (que se observan especialmente en las iniciativas estatal y vasca). En el caso estatal las resistencias, falta de voluntad e interés político por la iniciativa llegó a traducirse en resistencia activa frente a la misma. Así, ante la elevación al ámbito judicial de la irregularidad que suponía la ausencia de informes de impacto de género de los presupuestos estatales, desde el propio Ministerio se elaboraron recursos para justificar que los presupuestos no debían estar sometidos a dicha obligación.

Por otro lado, en la iniciativa vasca encontramos nuevas expresiones de resistencias frente a la iniciativa de PPG: el Departamento de Hacienda y Economía, por diferentes motivos, no se vinculó a las tres primeras etapas de la iniciativa, a pesar que Emakunde, especialmente en la primera de ellas, incidiese para que lo hiciese. Esta realidad deja entrever la falta de interés y

voluntad política tanto por parte del área con competencia en materia presupuestaria como por la propia Presidencia. Lo acontecido nos permite evidenciar la importancia y capacidad de influencia del área con competencias en materia presupuestaria en el seno de un gobierno: efectivamente, donde se ubican los recursos económicos se ubica el poder de facto. En cuanto a la cuarta etapa, el Departamento con competencias en materia presupuestaria asumió su liderazgo (2008) tal y como le obligaba el nuevo marco jurídico y se responsabilizó así mismo del correspondiente Informe de evaluación de impacto de género; sin caber excepción para el caso del presupuesto. Sin embargo, en la investigación hemos evidenciado que dicha obligación no ha representado la instalación en dicho Departamento de ningún tipo de compromiso para con la iniciativa. Prueba de ello es en primer lugar, el hecho que hasta el año 2016 la elaboración del Informe ha sido una tarea que se ha delegado totalmente a la técnica de igualdad del departamento, lo que evidencia de nuevo la impermeabilidad del Departamento de Hacienda. Un segundo indicador de la falta de voluntad e interés político en los PPG es el hecho que problemas internos de dicho Departamento han imposibilitado que se trasladara al Consejo de Gobierno una propuesta de Acuerdo que dotaba a la iniciativa de un marco general y planificado de intervención, lo que le hubiera otorgado un importante respaldo político.

En este marco generalizado de desinterés, falta de voluntad política y, en algunos casos, resistencias, hemos podido comprobar que por lo común, el asentamiento de las iniciativas de PPG en las áreas económicas se produce en espacios institucionales con un gran desconocimiento en materia de igualdad de género y en particular, de los PPG. Un desconocimiento, tanto a nivel político como técnico, que favorece la percepción de que la infravalorada área de igualdad excede su ámbito de competencias para instalarse en ámbitos ajenos otorgándose la libertad de indicarles lo que deben hacer. El hecho de que los análisis desde la perspectiva de género de los presupuestos se realicen desde el desconocimiento y por obligación es otro de los elementos que explican la baja capacidad transformadora que presentan la mayoría de las iniciativas de PPG analizadas. De todo ello se desprenden dos importantes corolarios: primero, la importancia de que exista una voluntad política real especialmente desde el área con competencias en materia de presupuestos y desde la Presidencia para que se produzca el impulso y éxito de este tipo de experiencias; segundo, la necesidad de incorporar las formaciones necesarias en la materia.

En relación a aquellos otros casos en los cuales la iniciativa ha partido del área de igualdad, es necesario señalar que su duración y capacidad de transformación ha sido más bien débil. Este

sería el caso de las tres primeras etapas de la iniciativa de PPG del gobierno de la CAV y del Consell Insular de Mallorca. En este último caso, además del cambio político decisivo ocurrido después de dos años de actividad, es importante destacar que durante el tiempo de implementación de la iniciativa, desde el Departamento de Hacienda no se mostró interés alguno en los PPG. Ocurre sin embargo que en otros contextos, un cambio de gobierno, independientemente de su signo, no ha supuesto la fulminación de la iniciativa; esto nos lleva a pensar que en el caso de Mallorca, el hecho de que el departamento con competencias en materia presupuestaria no estuviese vinculado a la iniciativa y la consecuente falta de arraigo en la institución de los cambios introducidos, son un elemento vinculado a su paralización. Por su parte, el caso del Gobierno Vasco es claramente revelador de lo sucedido en las iniciativas impulsadas desde el área con competencias en materia de igualdad: la iniciativa que fuera pionera en el Estado español ha tenido que transitar por tres etapas previo a su institucionalización, que coincidió con la asunción del liderazgo de la iniciativa por parte del Departamento de Hacienda y Economía. Las primeras tres etapas, lideradas por Emakunde y siempre con una propuesta inicial de articular un primer ejercicio piloto con fases posteriores en las que ampliar la intervención sobre la totalidad del presupuesto en el largo plazo, no lograron superar la fase piloto. Por lo tanto, el hecho de no contar con el área con competencias en materia presupuestaria, incluso en un contexto institucional favorable para el impulso de la transversalidad como es el de Emakunde, ha dificultado el avance y la continuidad de la iniciativa. Esta realidad nos permite constatar dos cosas: en primer lugar, la importancia de que las iniciativas de PPG estén vinculadas, lideradas o colideradas por las áreas con competencias en materia presupuestaria. Segundo, que más allá de la realidad institucional del organismo con competencias en materia presupuestaria, su capacidad real para el avance en la transversalización de la perspectiva de género está supeditada a los poderes de facto dentro de los gobiernos, en este caso, a la voluntad o interés demostrado por las áreas de presupuesto.

10.1.4. Conclusiones sobre los actores involucrados y las actrices ausentes.

La primera de las hipótesis elaboradas al inicio de esta investigación señalaba que las características y la sintonía entre los diferentes actores involucrados en las iniciativas de PPG son determinantes en la implementación y el logro de los resultados. Al mismo tiempo y vinculada a dicha hipótesis, incluíamos cuatro subhipótesis cuya contrastación nos permitirá validarla o no. Como se detalla a continuación, la investigación realizada únicamente nos permite validar en parte esta primera hipótesis.

En primer lugar queda demostrado el vínculo existente entre las diferentes concepciones de igualdad de los partidos políticos en el gobierno, la realidad institucional de los organismos con competencia en materia de igualdad y las herramientas de trabajo de los mismos, especialmente las leyes y los planes de igualdad. Así mismo, a las tres patas conformado por estos tres elementos, se incorpora una cuarta al haberse observado una coherencia entre los anteriores y las iniciativas de PPG implementadas en el marco de cada uno de los gobiernos. Por un lado ha quedado evidenciado que el PP, con su concepción de igualdad discursiva, no ha apostado por estas iniciativas, o bien las ha eliminado cuando ha podido, o las ha creado o mantenido bajo mínimos para alinearse con lo políticamente correcto. El PSOE las ha impulsado y en el caso andaluz, que es en el único en el que ha permanecido en el gobierno, las ha mantenido y mejorado, pero desde una perspectiva integradora y por lo tanto, sin incorporar cambios sustanciales: tras catorce años de iniciativa las transformaciones se siguen manteniendo en los ámbitos de las normas y los organismos e instrumentos y el alcance de dichas transformaciones es leve. En el caso del PNV-EAJ hemos evidenciado su falta de interés en dar continuidad a las iniciativas de PPG impulsadas por Emakunde; la poca atención prestada a la iniciativa cuando la asume presupuestos; así como la desactivación del potencial de aquellas iniciativas de PPG que han heredado de otros gobiernos. EH-Bildu ha apostado por la iniciativa que se perfila como la más transformadora. Finalmente, el estado de la administración, especialmente en materia de igualdad, recibido por el actual gobierno autonómico valenciano, así como el poco tiempo transcurrido desde que el actual gobierno con una concepción reformista-transformadora de la igualdad asumiera el gobierno (desde 2015), dificulta fijar la vinculación entre dicha concepción de igualdad y el desarrollo de la correspondiente iniciativa de PPG. Todo ello nos lleva a validar la primera subhipótesis (1.1.) en tanto en cuanto, efectivamente, la ideología del partido que gobierna el nivel político-administrativo en cuyo marco se implementa la iniciativa de PPG, influye en la definición, en la implementación y el logro de los objetivos de la iniciativa.

La segunda Subhipótesis (1.2) que planteábamos inicialmente hace referencia a que una mayor autonomía y autoridad de los organismos para la igualdad favorece la implementación de las iniciativas de PPG. En este caso, los resultados obtenidos en el caso vasco nos impiden validar esta subhipótesis. Ocurre que en las tres primeras etapas de dicha iniciativa, confluyeron el liderazgo de Emakunde y el que dicho organismo contara con una situación de máxima autonomía y autoridad para el impulso de la transversalización de género, en tanto es un organismo autónomo que depende directamente de presidencia. Pero la conjunción de estas coordenadas no resultó suficiente ni para que se afianzaran las iniciativas ni para que su

implementación superase la etapa piloto. En relación a esta segunda subhipótesis es importante señalar que, una vez realizada esta investigación, nos hemos percatado que en su definición partimos de la premisa de que los organismos con competencias en materia de igualdad tenían un rol principal en las iniciativas de PPG. En este supuesto escenario, era en el que se preveía que la autonomía y autoridad de dicho organismo serían determinantes para el desarrollo de la iniciativa de PPG. Sin embargo, como hemos podido comprobar, en la mayoría de los casos, el rol de las áreas de igualdad ha sido secundario, motivo por el cual su definición y ubicación en el organigrama institucional no ha sido determinante para el desarrollo de la iniciativa.

En relación a la tercera subhipótesis que señala que la cooperación y las sinergias entre los organismos responsables de igualdad y presupuestos benefician el desarrollo de la iniciativa (subhipótesis 1.3), en esta investigación hemos evidenciado que, en los casos analizados, no se ha producido cooperación y sinergias entre los organismos con competencias en materia presupuestaria y de igualdad. Relacionamos con esta realidad el que hayan liderado las iniciativas unos organismos con competencias en materia presupuestaria que en muchos casos no tienen interés alguno en la materia, así como las pugnas de poder por controlar las iniciativas y la prevalencia de dinámicas institucionales de funcionamiento propias de los modelos hegemónicos. En este escenario, tenemos unas iniciativas de PPG que en cinco de los seis casos analizados presentan una ubicación en la Progresión en Transformación en la categoría C, es decir, con unas transformaciones relativas y limitadas. Podemos constatar por lo tanto que, la falta de cooperación entre presupuestos e igualdad es otro importante elemento que se vincula con la limitación de resultados de las iniciativas de PPG. Podemos presuponer por tanto, que efectivamente existe una vinculación entre la sintonía (o su ausencia) entre ambos organismos y los resultados obtenidos, de tal manera que cabe pensar que de haberse producido dicha sintonía podrían haberse logrado un número mayor de cambios y/o podrían haber sido de mayor intensidad.

Finalmente y en relación con la subhipótesis 1.4 que vinculaba el establecimiento de espacios de participación de las organizaciones feministas con un desarrollo más favorable de las iniciativas, es importante remarcar la ausencia de dichos espacios en los seis casos analizados. En todos ellos, el actor impulsor es el gobierno, que a pesar de haberse pronunciado en algún caso sobre la importancia de contar con las voces de las mujeres, desecha de facto la posibilidad de incorporar la participación de organizaciones de mujeres, las cuales, a excepción de casos señalados, no se muestran por lo general interesadas en esta temática. Al no haberse

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

generado tales espacios de participación en ninguna de las iniciativas de PPG analizadas, no disponemos de elementos con los que contrastar su incidencia o repercusión en el desarrollo de los respectivos procesos. Sin embargo y a falta de elementos de contraste, sí que podemos observar que en un escenario de ausencia generalizada de participación de organizaciones de mujeres y feministas, cinco de las seis iniciativas de PPG analizadas han sido clasificadas finalmente en la categoría de C en la Progresión en Transformación. Dada la ausencia de dichos espacios no podemos validar esta subhipótesis que vincula participación con favorecimiento del proceso.

En suma, persiste la manera de ejercer el poder y gobierno hegemónico: frente a la posibilidad de asumir modelos de gobierno más democráticos que incluyan un mayor grado de participación, cooperación y coordinación con los movimientos feministas, se opta por la continuidad de los modelos en los que la política se gestiona desde las instituciones con un fuerte carácter jerárquico y sin tener en cuenta las voces de la ciudadanía. Incluso en el caso de la Diputación Foral de Gipuzkoa durante el periodo de gobierno con una concepción de igualdad rupturista, no se estableció un nexo entre la iniciativa de PPG y la sociedad civil a pesar que, en este caso sí que existió un intento del organismo con competencia en materia de igualdad de reordenar el espacio de participación con la creación de *Gunea, Espacio de participación e interlocución para la igualdad en Gipuzkoa*; pero este espacio no se vinculó con la iniciativa de PPG. De este modo, las iniciativas de PPG pierden el potencial de la participación de las mujeres y con ella capacidad transformadora. En la siguiente tabla (10.2) se recoge un resumen de los hallazgos obtenidos en las iniciativas de PPG analizadas en lo relativo a los actores involucrados.

Tabla 10.2. Resumen de los análisis de las diferentes iniciativas de PPG objeto de estudio: actores.

		Gobierno del Estado español	Gobierno de la Comunidad Autónoma Vasca	Junta de Andalucía	Generalitat Valenciana	Consell Insular de Mallorca	Diputación Foral de Gipuzkoa
Concepción de igualdad		1º Reformista 2º Discursiva	1º Moderada 2º Reformista 3º Moderada	Reformista	1º Discursiva 2º Reformista-rupturista	Reformista	1º Moderada 2º Rupturista 3º Moderada
Realidad institucional del mecanismo de igualdad		Tipo: 1º Ministerio; 2º Organismo autónomo Ubicación: 1º ordinaria; 2º periférica	Tipo: Organismo autónomo Ubicación: central, dependen de presidencia	Tipo: Organismo autónomo Ubicación: Periférica	Tipo: Dirección General Ubicación: 1º Periférica; 2º semi-central	Tipo: Dirección Ubicación: periférica	Tipo: Dirección General Ubicación: 1º periférica; 2º central
Herramientas para la igualdad	Gobierno	Legislación: Ley de igualdad (2007) Política: 2 Planes Estratégico de igualdad (2008-2011 y 2014-2016)	Legislación: Ley de igualdad (2005) Políticas: 4 Planes de igualdad (1999, 2006, 2010 y 2013)	Legislación: Ley de igualdad (2007) Política: I Plan Estratégico para la igualdad (2010-2013)	Legislación: Ley de igualdad (2003) Política: Plan de igualdad (2011-2014)	Legislación: Ley autonómica de igualdad (2006) Política: -	Legislación: Ley de igualdad (2015) Político: 2 Plan Foral para la igualdad (2008-2011 y 2012-2020).
Liderazgo de la iniciativa		Organismo con competencias en materia presupuestaria	1º Organismo con competencias en materia de igualdad (1ª, 2ª y 3ª fase) 2º Organismo con competencia en materia presupuestaria (4ª fase)	Organismo con competencias en materia presupuestaria.	Organismo con competencias en materia presupuestaria.	Organismo con competencias en materia de igualdad.	Organismo con competencias en materia presupuestaria
Legislativo							
Sociedad civil		Plataforma de Impacto de Género YA! Actuación en paralelo a la acción oficial.					

Fuente: elaboración propia

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

Con la apertura de las ventanas que representan los resultados obtenidos, se plantean nuevos objetivos para futuras investigaciones. Así, se identifica lo interesante de explorar otras realidades en las que se valore e incorpore la participación ciudadana a las iniciativas de PPG con el fin de poder contrastar el efecto de dicha variable sobre el desarrollo de la iniciativa. En paralelo, la realidad descrita plantea un importante y tal vez incómodo reto a los diferentes gobiernos que están implementando iniciativas de PPG: la incorporación del actor social que representan las organizaciones de mujeres para poder sumar sus voces y de este modo enriquecer la iniciativa y fomentar, simultáneamente, un buen gobierno.

Pero además, en el transcurso de la investigación hemos evidenciado la existencia de cuatro nuevos elementos adicionales con una clara influencia en el desarrollo de las iniciativas de PPG y que por lo tanto, incorporaremos en las futuras investigaciones como variables de estudio: el carácter determinante de quienes ocupan cargos con capacidad de decisión, la estabilidad del personal, las dinámicas institucionales y las coyunturas económicas. En primer lugar, se ha puesto en evidencia en varios de los casos analizados, el primero de los cuales es el andaluz, la importancia que detenta el quién ocupa los cargos con capacidad de asumir decisiones, especialmente en las áreas de presupuestos. Éste es el único caso en el que se mantienen fijas todas las variables a excepción de la persona con capacidad de decisión: la iniciativa de PPG se prolonga en el tiempo con una misma propuesta metodológica, el liderazgo lo asume de manera continuada el organismo con competencias en materia presupuestaria y su desarrollo se produce bajo una misma concepción de igualdad. En este caso hemos observado que ha resultado crucial la persona que ocupaba la Consejería del área con competencias en materia presupuestaria. Así, cuando esta persona ha sido sensible y ha estado comprometida con la temática, cuando ha sido una aliada, la iniciativa ha tenido mucha más visibilidad tanto a nivel estatal como internacional al realizarse, entre otras, varias *Conferencias sobre Economía y Presupuestos en clave de género* con invitadas internacionales. La visibilidad otorgada a la iniciativa ha supuesto nuevos avances en su desarrollo.

La importancia de quien ocupa los cargos con poder de decisión queda también constatada en el caso vasco, concretamente en su cuarta etapa. Han transcurrido siete años desde el inicio de dicha etapa hasta que se plantea la inclusión de cambios en el ámbito de las normas, lo que, como hemos visto, transfiere a la iniciativa cierta institucionalidad. La inclusión de transformaciones en las directrices presupuestarias ha dependido de que ocupase la Dirección de Servicios del Departamento con competencias en materia de presupuestos una persona que conoce la temática de los PPG y apuesta por la iniciativa. Así mismo, los logros

conseguidos y las dinámicas establecidas en la iniciativa gipuzkoana están muy relacionados con el interés demostrado desde la jefatura de servicio de presupuestos de la Diputación Foral. Contar con personas aliadas en estos cargos o puestos con capacidad de decisión resulta por lo tanto, muy importante para el desarrollo de los PPG. En segundo lugar y junto a la importancia de las alianzas existentes con las personas que ocupan lugares con capacidad de decisión, la investigación también nos ha permitido constatar la importancia para el desarrollo de las iniciativas de PPG de la estabilidad del personal técnico y político vinculado. El cambio del personal involucrado en la iniciativa, ocasiona pérdidas de conocimiento y de experiencia acumulada, lo que representa un limitante adicional para su desarrollo. Todo ello nos permite afirmar que además de tener poca capacidad de incidencia, las iniciativas de PPG analizadas dependen en un grado importante de la voluntad y el compromiso de las personas responsables políticas y técnicas.

En tercer lugar, en la investigación hemos constatado que en el conjunto de las iniciativas estudiadas, independientemente de la concepción de igualdad de los respectivos gobiernos, no se ha logrado superar la dinámica burocrática de trabajar de manera más o menos autónoma dentro de cada área, bien sea por desinterés en la materia, por conflictos y pugnas por el poder de la iniciativa o, simplemente, por la concepción errónea que los PPG son cuestión de una determinada área de trabajo. Esta afirmación nos permite elevar una reflexión que relaciona la incapacidad de los organismos responsables de la iniciativa para introducir cambios en sus dinámicas de funcionamiento, y de las dificultades con que se topan a la hora de introducir transformaciones en los diferentes ámbitos susceptibles de hacerlo. A pesar que en el propio seno de las iniciativas se reconoce la necesidad de fomentar la cooperación y coordinación con el resto de áreas del gobierno para transversalizar la perspectiva de género en los presupuestos, la puesta en práctica de estos supuestos es muy limitada y no pasa por establecer sinergias sino por fijar canales de transmisión de información, pero no de codecisión y menos de debate y reflexión conjunta. Por lo tanto, en el complejo proceso de transformación que representan las iniciativas de PPG, no se ha dado el entendimiento necesario para generar un diálogo y coordinación conjunta en la definición e implementación de las iniciativas. Ante la dificultad encontrada para modificar las dinámicas propias de los organismos impulsores, no resulta complejo imaginar los problemas para introducir transformaciones en los otros ámbitos.

Finalmente, hay que señalar que una buena parte del desarrollo de las iniciativas analizadas se ha producido en una coyuntura de crisis económica. Hemos constatado que bajo los

argumentos de la austeridad, en la mayoría de los contextos se ha hecho presente una orientación conservadora de las políticas que ha supuesto un retroceso para los derechos de las mujeres. Esta realidad ha permitido evidenciar lo limitado de la integración de la transversalidad de género y con ella de los PPG.

10.2. LAS TRANSFORMACIONES

En esta investigación hemos analizado la incorporación de transformaciones en cuatro ámbitos analíticos a partir de la implementación de las iniciativas de PPG: normas, organismos e instrumentos del proceso presupuestario, asignación presupuestaria y paradigma político ideológico. A partir del estudio de las seis iniciativas de PPG podemos concluir que el ámbito de los organismos y los instrumentos es el que concentra más transformaciones y además lo hace en un mayor número de iniciativas, seguido del ámbito de las normas. Por su parte, en el ámbito de la asignación presupuestaria destacan varios intentos por introducir cambios, sin que ninguno de ellos haya fraguado y se encuentre instalado actualmente en la correspondiente iniciativa. Finalmente, el ámbito del paradigma político-ideológico es el que menos intentos de transformación ha experimentado. Es decir, las iniciativas de PPG analizadas concentran los cambios en los ámbitos más bajos o de menor incidencia, por lo que su capacidad transformadora es, en un principio, más bien reducida. A continuación y siguiendo el orden hasta aquí descrito, presentamos el análisis comparativo de los referidos cambios introducidos en cada uno de los ámbitos.

10.2.1. Organismos e instrumentos.

En relación a los organismos e instrumentos destaca la introducción generalizada de tres elementos en todas o una parte muy importante de las iniciativas de PPG: la creación de un organismo de coordinación, la elaboración de un informe y la presencia de una asesoría técnica.

Los organismos de coordinación de las iniciativas

En la mayoría de iniciativas analizadas, a excepción de las de Mallorca y del gobierno de la CAV y teniendo en cuenta que en este último caso se está trabajando ahora en esta línea, se han conformado grupos o comisiones coordinadoras de las iniciativas. El motivo principal y teórico que lleva a la creación de estos espacios es la coordinación para la elaboración del Informe del análisis del presupuesto. En el caso de las comisiones del caso andaluz y valenciano se trata de

organismos cuya creación queda recogida en sendos decretos, adscritos al área con competencias en materia presupuestaria, y en los que tienen representación las diferentes áreas de trabajo del gobierno, contando con una presencia más numerosa los organismos con competencias en materia de igualdad y de presupuestos. De la investigación realizada se desprende que estos espacios tienen una funcionalidad más bien formal en lo que a la coordinación entre presupuestos e igualdad se refiere ya que, en la práctica, el liderazgo y coordinación de la iniciativa se realiza desde presupuestos. En esta línea y de acuerdo a las afirmaciones realizadas previamente en relación a la ausencia de cooperación entre igualdad y presupuestos, podemos decir que por lo general, estos organismos se reducen a espacios para la transmisión unidireccional de la información desde el área de presupuestos hacia el resto de áreas sobre cómo realizar el informe. Por su parte, en el caso estatal y gipuzkoano los organismos para la coordinación creados son núcleos más reducidos, constituidos inicialmente para la participación y coordinación de las áreas con competencias en materia de igualdad y presupuestos. No es necesario redundar sobre las características de la relación existente y descrita previamente entre ambos organismos en estos dos contextos, por lo que consideramos que de nuevo, en estos casos, se trata de espacios con un carácter más formal que funcional.

En suma, la investigación realizada nos muestra que, en sus diferentes modalidades, estos espacios de coordinación han adquirido un carácter pragmático que determina que la convocatoria de las reuniones se limite prácticamente a las necesidades de transmisión de información para elaborar el Informe y en algún otro momento puntual. De este modo se pierde la potencialidad de dichos espacios para el trabajo y reflexión conjunta y continuada, para dinamizar y proponer todos aquellos cambios que se podrían incorporar como parte de la iniciativa de PPG, entre ellos, la formación al personal, la discusión sobre la propuesta metodológica, la modificación de las normas y/o la coordinación con la sociedad civil. Por lo tanto, el reto para las iniciativas en este sentido es consolidar los espacios de coordinación como verdaderos centros neurálgicos de la iniciativa, en los que igualdad y presupuestos deben tener un rol de coliderazgo en cooperación y coordinación y que simultáneamente se refuerce como un espacio de debate, reflexión conjunta y proposición de mejoras, al tiempo que represente un espacio de apoyo al resto de actores involucrados en la iniciativa. En la investigación realizada hemos comprobado que en el caso de la Comisión del Informe de Impacto de género en los presupuestos de la Generalitat Valenciana se ha tomado esta dirección, como mínimo a nivel discursivo y estando pendiente su aplicación real. La incorporación de las Unidades de Igualdad de las diferentes Consellerías, especialmente de

aquellas que muestran un interés manifiesto por la igualdad, a la propia Comisión ha favorecido el desarrollo de diferentes debates así como la propuesta de creación de grupos de trabajo para avanzar en la mejora de la propuesta metodológica autonómica.

Informes de análisis de género del presupuesto

En cuanto a los Informes que recogen los análisis presupuestarios desde la perspectiva de género, cabe destacar que en la mayoría de los casos analizados se han encarnado en informes de impacto de género. De este modo se ha dado respuesta a los mandatos legislativos que exigen la elaboración de una evaluación de impacto de género de cualquier proyecto de ley que se presente al correspondiente poder legislativo, siendo importante señalar las particularidades del proyecto de ley de los presupuestos y su afectación a la hora de elaborar dicho Informe. En este marco, los procedimientos establecidos en las diferentes iniciativas para elaborarlos siguen el mismo patrón con pequeñas variaciones y ciertas especificidades. En primer lugar se realiza la clasificación de los programas, en cada iniciativa a partir de la fijación de unos criterios y procedimientos concretos. En todos los casos se señala la importancia de revisar y actualizar anualmente esta clasificación, sin embargo en la mayoría de las iniciativas no se realiza. Posterior a la clasificación, desde cada área de trabajo (departamento, conselleria, ministerio, etc.) y a partir de la ficha que indica los elementos a estudiar, se analizan aquellos programas sectoriales que se consideran relevantes a partir de la clasificación previa. En relación a dichos análisis, de manera generalizada hemos encontrado una importante diversidad entre los informes sectoriales en el marco de una misma iniciativa. Esto es un claro reflejo de una mezcla entre la presencia de diferentes intereses y atención en la iniciativa y de conocimiento sobre la materia. Finalmente, los organismos coordinadores de las respectivas iniciativas, recopilan los análisis de los programas y elaboran los Informes que, por lo general, siguen la estructura del informe andaluz de las tres R: realidad o diagnóstico de las desigualdades existentes, representación del personal de la correspondiente administración y finalmente el análisis de los programas presupuestarios, que, a excepción del caso gipuzkoano, se traduce en una compilación de las fichas de análisis completadas por las diferentes áreas.

Independientemente de las particularidades de las diferentes propuestas metodológicas para elaborar los Informes sobre los presupuestos, nos parece significativo señalar la ausencia generalizada de tres elementos que consideramos centrales en el marco de un análisis presupuestario: la ausencia de datos económicos –lo que se da especialmente en las iniciativas más arraigadas en las instituciones-; la falta de indicadores; y el carácter descriptivo de los

textos. Primero resulta significativo que se eluda analizar y referenciar las asignaciones económicas de los diferentes programas siendo que el presupuesto público es un documento principalmente económico y financiero, motivo por el cual consideramos que dicho elemento debería estar presente²⁵⁹. Las cantidades asignadas a cada programa son un claro indicador del interés de un determinado gobierno por un determinado tema, por ello su análisis puede ofrecer información valiosa. Una de las pocas excepciones en este sentido es el caso gipuzkoano que hasta 2016 recogía los importes presupuestados para cada programa en términos absolutos y relativos (en relación al conjunto del presupuesto), ambos con una visión histórica que permitía evidenciar la evolución del gasto destinado a cada programa (es decir la importancia que el correspondiente gobierno otorga a cada programa). Consideramos que la incorporación de los datos económicos es en si misma un avance en tanto, como venimos repitiendo, se trata de analizar un documento de naturaleza económica.

El segundo elemento destacado es la ausencia generalizada de indicadores desagregados por sexo y de género en el análisis de los diferentes programas y del conjunto del presupuesto. Al respecto cabe señalar que estos son cruciales para evaluar desde la perspectiva de género el grado de cumplimiento de los objetivos previamente definidos. En las dinámicas instaladas en una buena parte de las administraciones se omite la fase de la evaluación de los programas y/o políticas implementadas, lo que impide conocer los resultados correspondientes y por lo tanto, dificulta la propuesta de mejoras elaboradas a partir de la propia experiencia para las siguientes ediciones. Además, para conocer los resultados en materia de igualdad es necesario que se incorpore la desagregación por sexo en todos los indicadores de los programas que hagan referencia a personas usuarias, beneficiarias, etc. y que se incluyan aquellos que se consideren necesarios para visibilizar los resultados en materia de igualdad.

El tercero de los elementos referenciados es el carácter descriptivo que adquieren tanto los informes sectoriales como los Informes globales, lo que resta espacio al análisis propiamente dicho y más aún a la propuesta de cambios. La ausencia de análisis se vincula directamente con la falta de una mirada autocrítica, siendo el máximo exponente de esta realidad las conclusiones de los primeros Informes de impacto de género del presupuesto estatal en las que se afirmaba que su impacto era positivo en términos de género; produciéndose estas afirmaciones en un contexto de crisis económica con importantes recortes en materia de igualdad y de gasto social, sobre el que los movimientos feministas alertaban de los retrocesos

²⁵⁹ La asignación de recursos específica al fomento de la igualdad se aborda en los siguientes subapartados de este capítulo.

que implicaban en materia de igualdad. Desde el propio gobierno central se afirma que los Informes de evaluación de impacto de género de los presupuestos, en tanto que elaborados por el propio gobierno, no pueden recoger resultados negativos o críticos, ya que esto sería “echarse piedras sobre el propio tejado”. Partiendo de esta premisa, resulta comprensible, aunque no justificable, la opción adoptada desde la iniciativa estatal de modificar el propio fin de la herramienta del Informe de impacto de género: lo prioritario deja de ser conocer qué impactos tiene un determinado programa sobre la situación de mujeres y hombres, para poner el foco de atención en la vinculación de dichos programas sobre los objetivos de igualdad definidos por los correspondientes ley y plan.

Sin llegar al extremo del caso estatal, la dinámica más generalizada en el conjunto de los Informes es la de evitar los espacios para el análisis autocrítico, lo que dificulta la generación de propuestas de mejora y su posterior implementación. Los casos que más se alejarían de este posicionamiento serían los del Consell de Mallorca y la Diputación Foral de Gipuzkoa en el periodo 2011-2016. En el primero de los casos se estableció un sistema de comunicación entre las áreas de trabajo y la asesoría técnica que justamente pretendía establecer la reflexión sobre los contenidos de los programas con el fin de mejorar su impacto de género. En el caso de la Diputación de Gipuzkoa, en las fichas de análisis de los programas se incluía (y completaba por parte de los departamentos) un apartado para recoger el análisis desde la perspectiva de género tanto cuantitativo como cualitativo de los resultados del programa en años anteriores.

En relación a la importancia de incorporar en estos procesos el análisis frente a la descripción, cabe señalar que varias de las propuestas metodológicas para el análisis de los programas presupuestarios incluyen un apartado específico para recoger propuestas de mejora de cada uno. Tal es el caso de las iniciativas valenciana, vasca, mallorquina y gipuzkoana. Esta información, nutrida entre otros por los resultados desvelados por los indicadores, sería clave para la introducción de cambios y mejoras en los programas presupuestarios, de tal manera que se pudiera ir haciendo efectiva la transversalización de la perspectiva de género. Sin embargo, este apartado de la ficha de análisis es ignorado en la mayoría de los casos, limitando de este modo y en gran medida el potencial de las iniciativas.

En resumen, la ausencia de las cantidades presupuestarias, de indicadores desagregados por sexo y de género y el carácter descriptivo de los Informes tanto sectoriales o programáticos como globales, dificultan la transformación cuantitativa y cualitativa de los programas

presupuestarios y por ende, del conjunto de presupuesto, consolidándose como un limitante para el desarrollo del potencial transformador de las iniciativas de PPG. Es importante prestar atención al cómo se elabora el informe y mantenerse en el posicionamiento que dicho informe es un medio para transformar la política. No se trata de un fin en sí mismo y de concebirse como tal, la herramienta habría perdido su razón de ser. En definitiva, lo que se hace con estos Informes de impacto de género es limitarse a cumplir el mandato legislativo, eso sí, con grandes deficiencias por la falta de datos económicos, de indicadores desagregados por sexo y de género y por el carácter descriptivo de los documentos, limitándose de este modo el potencial de la herramienta para avanzar en la igualdad real.

Asesoría técnica

Finalmente, el tercer elemento que comparten cuatro de las seis iniciativas analizadas y que representa un cambio en los instrumentos es el de la incorporación de una asesoría técnica. A excepción de los casos estatal y valenciano, en el resto de iniciativas se ha considerado oportuno contar con personal experto en la materia que pudiera orientar en la elaboración de la propuesta metodológica y asesorar en la implementación de la iniciativa. En el caso estatal, el año 2010 y aun durante el gobierno del PSOE, se contrató una asesoría técnica de corta duración para elaborar una propuesta de cuantificación del gasto destinado a igualdad; pero tal propuesta nunca salió a la luz y tampoco incidió en la construcción de la propuesta metodológica para el análisis del presupuesto.

La inversión de recursos económicos para una asesoría es un indicador del interés de los correspondientes organismos y, por extensión, de los gobiernos en el avance de la iniciativa. A este tenor, es interesante destacar dos tipos de asesorías técnicas que han participado en las iniciativas estudiadas: en el caso del Consell de Mallorca, la Diputación de Gipuzkoa y el gobierno de la CAV, se ha optado por la contratación de expertas en la materia, tanto internacionales como de diferentes universidades españolas. En estos casos la asesoría se ha prolongado durante un periodo de tiempo que oscila entre los dos y los cuatro años (en ocasiones estando determinada la duración por la finalización de la iniciativa), de tal manera que su rol ha sido el de orientar y apoyar en la propuesta metodológica, formar al personal de la administración y apoyar al órgano competente en la elaboración del correspondiente Informe. Transcurrido un periodo de tiempo considerado oportuno, la asistencia técnica se retira quedando, en principio, los cimientos de la iniciativa instalados en una administración que ha comenzado el fomento de las capacidades de su personal para la asunción de las correspondientes responsabilidades. El caso andaluz es diferente en tanto en cuanto la

asesoría técnica se presta desde la Fundación de Investigación y Estudios de la Hacienda Pública y la Administración (IEHPA), creada en 2008 con el objetivo de promover la colaboración entre la Consejería de Hacienda y Administración Pública y las universidades integrantes de su patronato. En el asunto específico de los PPG, esta Fundación asesora a la Secretaría de Hacienda y a la Dirección General de Presupuestos, y se encarga de la revisión y compilación de las fichas de análisis remitidas desde cada consejería, además de la elaboración de los restantes apartados del Informe. Sin duda, esta modalidad de asesoría técnica, tan prolongada en el tiempo y con la atribución de funciones tan relevantes como las expuestas, difumina la línea entre la asesoría externa y la externalización del servicio.

A partir de los resultados obtenidos en esta investigación y teniendo en cuenta la complejidad de la materia, los escasos conocimientos previos existentes en la administración en materia de PPG, la carga de trabajo que soporta su personal técnico y directivo y la limitación de los tiempos disponibles consideramos lo siguiente: que es importante valorar e incorporar asesorías técnicas en la fase inicial de las iniciativas, de tal manera que la propuesta metodológica se pueda elaborar conjuntamente entre la asesoría técnica y el personal de las áreas de presupuestos e igualdad, haciendo converger de este modo los conocimientos teóricos de dicha asistencia y los conocimientos prácticos sobre las particularidades y funcionamiento de cada administración. Es importante que desde la asesoría técnica se avance en la instalación y desarrollo de capacidades dentro de una administración que va a tener que responsabilizarse de realizar el trabajo de incorporar la perspectiva de género en los correspondientes presupuestos públicos. La iniciativa debe de calar en la administración y ésta debe de asumirla como parte de su quehacer anual en el marco del proceso presupuestario, sin generarse dependencias de ninguna asesoría técnica que debería retirarse una vez instalada la iniciativa en la correspondiente administración. En cualquier caso, es el o los organismos impulsores de la iniciativa los que determinarán la participación y en su caso, características de la asistencia técnica.

Otras transformaciones en el ámbito de los organismos y los instrumentos

Aunque menos presente y con mayor diversidad cuantitativa y cualitativa, observamos en las diferentes iniciativas de PPG otro elemento central para su desarrollo: la formación del personal involucrado en la elaboración del Informe. Siendo el objetivo la transversalización de la perspectiva de género, la formación del personal involucrado en el análisis de los programas y la elaboración del Informe es primordial para que la propuesta sea comprendida y pueda enraizarse como parte integrante del proceso presupuestario. Es un reto para la totalidad de

las iniciativas implantar un plan de formación continuada y con diferentes niveles de conocimientos en materia de PPG, tanto para el personal técnico como para el político. Dicha formación debe de ser presencial y tener una clara orientación práctica que transfiera sentido y coherencia al trabajo que el personal técnico está realizando sin formación previa y por lo tanto, sin comprender su importancia y potencial trascendencia. Es importante poner en funcionamiento mecanismos que favorezcan el interés y la participación en estos cursos del personal técnico ubicado en puestos en los que se asume la toma de decisiones.

En la misma línea y en las iniciativas en las que se ha desarrollado en mayor medida la formación para el funcionariado, se han elaborado manuales detallados para la progresiva incorporación de la perspectiva de género en el correspondiente presupuesto. Las iniciativas que más han avanzado en este sentido han sido la vasca, especialmente en su primera etapa, y la iniciativa mallorquina. Además, en el caso vasco se han elaborado otros documentos con información teórica sobre la materia que facilita el acercamiento y comprensión del trabajo a realizar. En la misma línea, en la iniciativa andaluza se han elaborado diferentes publicaciones que contienen una descripción de los diferentes elementos que componen la iniciativa. Pensamos que es de suma importancia avanzar en este sentido.

10.2.2. Las normas

La introducción de cambios en el ámbito de las normas está presente en todas las iniciativas analizadas a excepción de la mallorquina, siendo necesario destacar el caso de la iniciativa andaluza por su amplia incidencia en este ámbito. Antes de entrar en este caso particular, es importante recalcar que la introducción de transformaciones en el ámbito de las normas se produce cuando el liderazgo de la iniciativa se encuentra en el área con competencias en materia de presupuestos. En contraste, en ninguno de los casos estudiados impulsados por igualdad se ha logrado incidir sobre las normas.

En Andalucía, la incorporación de transformaciones en las normas se ha hecho de manera deliberada y estratégica para promover la institucionalización del proceso. De hecho, los primeros pasos de la iniciativa se encarnan en la modificación de la Ley 18/2003 de Medidas Fiscales y Administrativas para 2004; un modelo que diez años más tarde será trasladado a la Generalitat Valenciana. En el caso andaluz, la modificación de normas llega a cambiar años después (2008) la Ley 5/1983 General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma, reconociéndose el Informe de impacto de género como parte de la documentación obligatoria

a presentar anexa al anteproyecto de Ley de presupuestos. Tanto la andaluza como posteriormente la valenciana incluyen también normas de menor rango para hacer efectiva la creación y las funciones de las respectivas comisiones para la elaboración de los informes de impacto de género.

Finalmente, a excepción de la mallorquina, todas las iniciativas han introducido modificaciones en las directrices presupuestarias, caracterizándose parte importante de ellas por la fijación de la obligación de elaborar los informes de impacto de género desde cada área, sin incluir por lo general, mayor detalle de cómo hacerlo.

En suma, la presente investigación nos permite afirmar que efectivamente, la existencia de normas que incluyen la necesidad de incorporar la perspectiva de género en los procesos presupuestarios favorece la institucionalización de estas iniciativas, reduciendo el margen para que su realización dependa de la voluntad de quienes tienen capacidad de decisión en cada momento. La modificación de las normas facilita por lo tanto, el trabajo de transversalizar la perspectiva de género, pero ni es condición necesaria para poder realizarlo ni tampoco el elemento suficiente para considerar que con el cambio normativo se consigue la transversalización de la perspectiva de género.

10.2.3. Los intentos por incorporar el análisis de la asignación presupuestaria.

En algunas iniciativas analizadas se reconoce la importancia de cuantificar la asignación presupuestaria destinada al fomento de la igualdad, sin embargo los intentos de aplicarlo en el marco de las iniciativas de PPG se caracterizan por su carácter embrionario y la corta duración de su aplicación. Las iniciativas que de una u otra manera han tratado de incidir en este aspecto, son la estatal y la vasca (en su primera, tercera y cuarta etapa). Así mismo, los cambios introducidos en la propuesta metodológica gipuzkoana en 2016 también apuntarían en esa dirección, por lo que en este caso será importante analizar sus resultados en futuras investigaciones. Independientemente de que en cada caso se haya utilizado una propuesta metodológica diferente para realizar el mencionado cálculo, en cada una de las iniciativas que conforman este grupo se ha hecho evidente la dificultad que entraña la cuantificación del gasto destinado a igualdad.

Entre las diferentes iniciativas mencionadas, hemos observado una primera diferencia en cuanto al planteamiento que realizan para cuantificar el gasto destinado a igualdad: la

iniciativa vasca en su primera y tercera etapa planteaba identificar el número de mujeres que se beneficiaban de cada programa y calcular la cantidad presupuestaria del programa de que se beneficiaban dichas mujeres; en cambio, las otras propuestas apostaban por calcular los recursos destinados al fomento de la igualdad en cada uno de los programas presupuestarios. En relación a la primera propuesta, es importante remarcar que las acciones dirigidas a las mujeres o el porcentaje de recursos de que se benefician las mujeres, no tienen por qué fomentar la igualdad de género e igualmente, hay recursos cuyas beneficiarias directas no son las mujeres, pero que por el contrario, sí que fomentan la igualdad. Por lo tanto, esta propuesta responde más a la visibilización de la distribución del gasto desagregada por sexo de las personas beneficiarias de los programas que a la cuantificación del gasto presupuestario destinado al fomento de la igualdad. Una dificultad encontrada en este sentido es la falta de información sobre las personas beneficiarias de los programas desagregada por sexo.

El segundo grupo de iniciativas que han tratado de cuantificar los recursos presupuestarios destinados al fomento de la igualdad (desde sus diferentes propuestas metodológicas) parten del reconocimiento que en todos los programas pueden encontrarse acciones destinadas al fomento de igualdad que habrá que identificar, bien se trate de acciones dirigidas específicamente a la igualdad o bien tengan unos efectos positivos para ella. Desde las diferentes propuestas metodológicas se ha evidenciado que, tal y como se elaboran y presentan actualmente la mayoría de presupuestos, resulta complejo llegar a cuantificar este gasto en tanto en cuanto los presupuestos no recogen el nivel de detalle que sería necesario para obtener dicha información. Por ello en su aplicación práctica, los cálculos realizados en el marco de dichas iniciativas se acabaron traduciendo en aproximaciones realizadas a partir de estimaciones. Por lo tanto, la cuestión que no se ha logrado resolver radica en cómo poder identificar el gasto destinado al fomento de la igualdad en los diferentes programas presupuestarios que incorporan de manera transversal, el fomento de la igualdad.

Dadas las dificultades encontradas, las incursiones de las mencionadas iniciativas estatal y vasca en el ámbito de la cuantificación, no trascendieron de los respectivos ejercicios piloto, bien porque la propia iniciativa no superó dicha prueba o bien, como en el caso estatal, porque se desestimó seguir avanzando en esta línea.

Por otra parte, dado el carácter embrionario y la poca duración de los intentos de cuantificación del gasto destinado a igualdad en las iniciativas analizadas, no ha resultado necesario utilizar las herramientas que inicialmente se plantearon para analizar este ámbito de

potencial transformación; concretamente el termómetro de inversión en igualdad de género y el termómetro de desempeño en equidad de género.

En resumen, en esta investigación hemos evidenciado el reducido número de iniciativas que han tratado de avanzar en la cuantificación del gasto presupuestario destinado al fomento de la igualdad, así como el hecho que la mayoría de los casos en los que se ha intentado no han trascendido de la fase piloto dadas las dificultades que se han encontrado. Este es sin duda un reto pendiente para las iniciativas que persiguen la incorporación de transformaciones para fomentar la igualdad. El cómputo de recursos destinados a satisfacer este objetivo y el análisis de su evolución en el tiempo es un indicador esclarecedor del interés y la voluntad real de cualquier gobierno por el fomento de la igualdad. Las dificultades existentes para realizarlo son evidentes, pero no por ello debe abandonarse el objetivo. Igualmente y en la línea de lo impulsado en Gipuzkoa con la evaluación de impacto de género de la Cuenta General, es importante avanzar en el análisis de la brecha existente entre el gasto en igualdad presupuestado y el gasto ejecutado, pues como sabemos, los presupuestos aprobados experimentan importantes ajustes cuyo análisis resulta necesario para conocer la distribución final de los recursos en materia de igualdad. Igualmente, la visión histórica de la evolución del gasto presupuestado y ejecutado para el fomento de la igualdad permitirá visibilizar el interés real (o falta del mismo) del gobierno en el fomento de la igualdad.

10.2.4. Paradigma político ideológico

La incidencia de las iniciativas de PPG analizadas sobre el ámbito del paradigma político-ideológico es todavía más reducida que en el caso anterior. En esta investigación establecimos inicialmente una diferencia entre las iniciativas que se alinean del lado de la economía feminista integradora, que no incluyen la propuesta del cambio de paradigma, y las que lo hacen del lado de la economía feminista de la ruptura, que apuestan por un cambio de paradigma al considerar que el fomento de la igualdad no tiene cabida bajo las coordenadas de un sistema patriarcal y capitalista cuyo fin es la acumulación y el crecimiento económico. En este orden de cosas, únicamente podemos afirmar que los casos mallorquín y gipuzkoano incorporan algunos planteamientos que nos permiten hablar de cuestionamiento del actual paradigma político-ideológico. La corta duración de la experiencia mallorquina y lo reciente de los cambios introducidos en la propuesta metodológica gipuzkoana para el análisis del presupuesto 2017, dificultan la presentación de los avances logrados en este campo, sobre todo si se tiene en cuenta que estamos hablando de modificaciones estructurales que, dada su

naturaleza, requieren de mayor tiempo para mostrar sus resultados. Por lo tanto, si bien resulta aventurado afirmar que estas iniciativas apostaban por un cambio radical de sistema, sí que podemos afirmar que supusieron la apertura de una brecha en las dinámicas de funcionamiento establecidas y la inclusión de otras maneras de hacer cuyo fin (como mínimo teórico) era el bienestar de las personas para el que resulta necesario el fomento de la igualdad. En ambas iniciativas, posiblemente por haber contado con el mismo equipo asesor, se ha introducido el marco teórico de referencia del enfoque de las capacidades, que persigue dar centralidad y prioridad a las políticas de bienestar y calidad de vida de las personas. No obstante, es una realidad que los contextos institucionales en los que se desarrollaron dichas iniciativas fueron muy distintos y que esas diferencias incidieron en el avance de las modificaciones. En el caso guipuzkoano, la introducción de este marco teórico se produjo en un contexto favorable para la incorporación de cambios orientados en esa dirección en tanto en cuanto el partido político en el gobierno no sólo impulsaba una modificación en las prioridades políticas, ubicando en el centro a las personas, sino que incorporaba también una concepción de igualdad rupturista que apostaba por la centralidad de la sostenibilidad de la vida. En contraste, en el caso mallorquín, la propuesta se enmarcaba en un contexto reformista que no parecía el más favorable para propiciar el avance de este tipo de transformaciones.

Finalmente y vinculado con el contexto político, es importante destacar las líneas de gobierno descritas en el Pacte del Botànic que rigen actualmente las políticas de la Generalitat Valenciana. Sus contenidos abren un abanico de oportunidades para la transformación de la propuesta metodológica que permita que los PPG se consoliden como una herramienta para el cambio de paradigma esbozado en dicho pacto.

10.2.5. Conclusiones sobre las transformaciones

Como hemos mencionado repetidamente, a excepción de la iniciativa gipuzkoana, el resto de los casos analizados se ubican en la categoría C de la Progresión en Transformación, una ubicación que guarda relación tanto con la cantidad de ámbitos en los que se han incorporado transformaciones así como con las características o intensidad de dichos cambios. Como se puede observar en la tabla 10.3, por un lado, como venimos señalando, el ámbito de los organismos y los instrumentos es el que aglutina una mayor cantidad de transformaciones en las diferentes iniciativas analizadas, destacando entre ellas la conformación de nuevos organismos, la elaboración de informes de evaluación de impacto de género, la participación

de asesorías técnicas y la formación al personal de la administración. Por el contrario, las transformaciones en el ámbito del paradigma son las más escasas, siendo en este caso más adecuado hablar de puntuales intentos o propuestas de transformación que de transformaciones reales. Estos resultados nos permiten validar la segunda hipótesis inicial según la cual existe una relación inversa entre, por una parte, el número de ámbitos y la ambición de los cambios que se incluyen en la iniciativa; y por otra, los cambios reales que logra dicha iniciativa.

Esta segunda hipótesis está conformada a su vez por dos subhipótesis. La primera afirmaba que las iniciativas de PPG se enfrentan a más obstáculos institucionales en la medida que la propuesta de transformación incide en un mayor número de ámbitos. Los últimos acontecimientos ocurridos en el marco de la iniciativa de PPG del gobierno de la CAV nos permiten corroborar que el intento de incrementar los ámbitos en los que se incluyen transformaciones genera obstáculos institucionales. Así, frente al intento de ampliar las transformaciones al ámbito de las normas mediante la elevación de la propuesta de intervención de los PPG al nivel de Acuerdo de Gobierno, surgieron importantes problemas dentro del propio departamento con competencias en materia de presupuestos, obstáculos que impidieron dicha elevación de manera que las impulsoras de dicha propuesta tuvieron que rebajarla a una modificación de las directrices presupuestarias. Ahora bien, es importante matizar que esta subhipótesis es claramente aplicable a los contextos institucionales cuyo impulso del *gender mainstreaming* sigue una corriente integradora, es decir, que no incorpora una visión cuestionadora del modelo existente. En este marco, resulta problemático tratar de ampliar los ámbitos en los que se incluyen transformaciones, especialmente cuando afectan especialmente al ámbito de la cuantificación y del paradigma. Ahora bien, cuando las transformaciones se producen en un marco rupturista, al menos en principio el avance en la introducción de modificaciones en diferentes ámbitos no tiene por qué ser un obstáculo. Así, es una realidad que durante la legislatura comprendida entre los años 2011 y 2015 la iniciativa de la Diputación Foral de Gipuzkoa ha tratado de introducir modificaciones en un mayor número de ámbitos de análisis, incluso en el del paradigma, siendo por ello la única clasificada bajo la categoría B de la PET. Sin embargo, con el cambio de coyuntura política y el regreso a un marco integrador, se puso freno a la propuesta metodológica con tintes rupturistas modificándola completamente y eliminando tanto la posibilidad de recoger sus frutos como de evaluarla y, en su caso, mejorarla.

Por otra parte, los resultados obtenidos también nos permiten verificar la segunda subhipótesis según la cual las iniciativas de PPG se enfrentan a más obstáculos institucionales en la medida que los cambios propuestos implican mayores modificaciones en relación a las prácticas y cultura institucionales. En efecto, en el estudio realizado identificamos diferentes realidades que nos permiten verificarla; una de ellas queda representada por las tres primeras etapas de la iniciativa vasca: aunque no hubo problema en realizar los correlativos ejercicios piloto, cuando se trató de extender la propuesta a la totalidad del ejecutivo con las transformaciones que ello suponía en las prácticas y cultura institucionales, se puso fin a las propuestas. En la misma línea, la propuesta mallorquina se implementó únicamente en aquellos departamentos que estuvieron interesados en participar, por lo que finalmente su aplicación se redujo a tres departamentos. La otra cara de la moneda la representan aquellas iniciativas cuya propuesta de trabajo no acarrea modificaciones sustantivas en las dinámicas institucionales, razón por la cual se han mantenido en el tiempo; los casos que mejor reflejan esta realidad son el estatal y andaluz, ambos con una dilatada trayectoria. Las características del primero las hemos comentado en el transcurso de la investigación y queda por lo tanto evidenciado el escaso carácter transformador que inyecta su elaboración: de hecho, para que esto fuera así, se optó por transformar la propia definición de la herramienta del informe de impacto de género. Por su parte, en el caso andaluz la presencia y actividad de la Fundación del IAHP favorece que los cambios en las diferentes Consejerías para la elaboración del Informe sean relativos. Estos elementos y la relativa comodidad con que se han adaptado estas transformaciones al engranaje institucional explicarían también su prolongada implementación.

Tabla 10.3. Resumen de los análisis de las diferentes iniciativas de PPG objeto de estudio: transformaciones en los ámbitos analíticos.

	Gobierno del Estado español	Gobierno de la Comunidad Autónoma Vasca	Junta de Andalucía	Generalitat Valenciana	Consell Insular de Mallorca	Diputación Foral de Gipuzkoa
Normas	Directrices presupuestarias	Directrices presupuestarias	<ul style="list-style-type: none"> · Ley Medidas Fiscales y administrativas (2003) · Directrices presupuestarias · Ley estadísticas (2007) · Modificación Ley General Hacienda pública (2009 y 2010) · Decreto regulación Comisión (2010) · Decreto regulación Informe impacto de género (2014) 	<ul style="list-style-type: none"> · Ley presupuesto autonómico 2014 (Ley 6/2013) · Decreto creación comisión (2014) · Directrices presupuestarias 		Directrices presupuestarias
Organismos e Instrumentos	<ul style="list-style-type: none"> · Grupo de trabajo · Informe de Evaluación de impacto de género 	<ul style="list-style-type: none"> · Formaciones · Asesoría técnica externa · Grupos de trabajo · Documentos descripción metodológica · Informes sectoriales análisis gasto · Informes evaluación impacto de género 	<ul style="list-style-type: none"> · Comisión de Evaluación de Impacto de Género del presupuesto · Fundación IEHPA · Informe de evaluación del impacto de género del presupuesto · Proyecto G+ 	<ul style="list-style-type: none"> · Comisión del Informe de Impacto de Género en los Presupuestos de la Generalitat · Informe de Impacto de Género del presupuesto 	<ul style="list-style-type: none"> · Asesoría externa · Formación funcionariado · Manual metodológico · Informe final de la experiencia piloto 	<ul style="list-style-type: none"> · Grupo de trabajo · Asesoría técnica externa · Formación funcionariado · Informe de evaluación del impacto de género del presupuesto · Informe de evaluación del impacto de género de las cuentas generales.
Asignación presupuestaria	(Intento de elaboración de metodología)	<ul style="list-style-type: none"> · Desagregación por sexo beneficiarias gasto público · Cuantificación gasto programas igualdad. ACTUALMENTE NO SE CUANTIFICA) 				Cuantificación programas igualdad
Paradigma político					Enfoque de las capacidades	Enfoque de las capacidades + Enfoque de economía de la ruptura en organismo igualdad y herramientas.

Fuente: elaboración propia

10.3. DEL POTENCIAL DE LOS PPG COMO HERRAMIENTA PARA LA TRANSFORMACIÓN Y LA IMPORTANCIA DE LAS COORDENADAS PARA LA NAVEGACIÓN.

Esta investigación ha evidenciado que la concepción de igualdad de un determinado gobierno tiene una gran influencia en el contexto institucional para la igualdad. Como apuntábamos al inicio de este trabajo, resulta crucial detenerse en el color político de los gobiernos para comprender el abordaje que realizan de las políticas de igualdad y más concretamente de los PPG. Así, hemos constatado que las concepciones de igualdad discursiva, reformista y moderada se alinean; pese a las diferencias existentes entre ellas, con la estrategia para el fomento de la igualdad integradora. Es decir, abordan la necesidad de que las mujeres estén presentes en los diferentes ámbitos pero sin cuestionar los modelos socioeconómicos ni las estructuras gubernamentales en el marco de las cuales se producen y reproducen las desigualdades de género. En esta línea y de acuerdo a lo señalado en los primeros capítulos de esta investigación, las iniciativas de PPG impulsadas y desarrolladas en estos contextos se alinean con la economía feminista integradora y de género.

En este marco, resultan coherentes los resultados obtenidos según los cuales cinco de las seis iniciativas analizadas se clasifican en la categoría C de la Progresión en Transformación, lo que supone que dichas iniciativas tienen una capacidad transformadora reducida e incorporan sus cambios mayoritariamente en los ámbitos más básicos: en las normas y en los organismos y los instrumentos. En estos casos no podemos identificar los PPG en clave de *“feminist policy change”* en tanto no representan una apuesta por un cambio en la forma de hacer política ni un intento por reducir las desigualdades sociales y económicas. Al contrario, en algunos de los casos su impulso está justificado en tanto en cuanto se reconocen las desigualdades de género como ineficiencias económicas que cabe atajar con el fin de incrementar el rendimiento económico del territorio en cuestión.

Sin embargo, a pesar de no poder considerarlas como políticas feministas para el cambio, es necesario señalar que hemos constatado diferencias significativas entre los cambios introducidos en cada una de ellas en función de la concepción de igualdad imperante en cada caso. De esta forma podemos señalar que los cambios introducidos en el marco de concepciones de igualdad reformista y moderada también representan avances hacia la igualdad. Por un lado hemos constatado la importancia que en general tienen los cambios en

el ámbito de las normas: la legislación evita que el avance hacia la igualdad quede del lado de la voluntariedad de las personas que ocupan cargos con capacidad de decisión y favorecen por lo tanto la institucionalización de los procesos y procedimientos. Además, las transformaciones en los organismos y los instrumentos implican en mayor o menor grado el desarrollo de capacidades que quedan instaladas en el personal técnico de la administración, así como el desarrollo de otras herramientas como pueden ser la desagregación por sexo de toda la información recogida por la administración y/o la generación de estructuras que favorecen el fomento de la igualdad. Finalmente hemos constatado que en los contextos en los que imperan concepciones de igualdad reformista y moderada, tienen una gran relevancia las variables de la coyuntura económica así como de las personas que ocupan cargos con capacidad de decisión. Según sea la incidencia de una y otras, variará la orientación y profundidad que adquieren dichos cambios. En este sentido, hemos constatado que el contexto de crisis económica de los últimos años ha repercutido, en la gran mayoría de los casos, negativamente en materia de políticas de igualdad produciéndose un retroceso tanto en su orientación como en su dotación presupuestaria. Al mismo tiempo, el desarrollo tanto de dichas políticas como de las iniciativas de PPG depende en gran medida de la voluntad y compromiso de las personas que ocupan cargos de responsabilidad política y técnica, en ocasiones, más que del compromiso institucional.

Únicamente la iniciativa gipuzkoana (periodo 2011-2015), se ha producido bajo el mandato de una concepción de igualdad rupturista alineada directamente con los postulados de la economía feminista de la ruptura. En esta ocasión, los PPG, enmarcados en la propuesta del enfoque de las capacidades, se conciben claramente como una herramienta de transformación política. En este sentido, es importante señalar también el potencial existente y por lo tanto el interés de seguir analizando su desarrollo, de la iniciativa de la Generalitat Valenciana desarrollada en un gobierno sustentado en los postulados del *Pacte del Botànic*.

En esta investigación también hemos constatado las diversas resistencias y problemas con que se encuentran estas iniciativas. La incorporación de cambios en los procesos presupuestarios resulta compleja, siendo muchas veces el principal detractor el organismo con competencias en materia presupuestaria, en especial cuando las indicaciones provienen de las áreas con competencia en materia de igualdad. Sin embargo, hemos constatado que las dificultades para romper con las dinámicas de trabajo establecidas pueden provenir de cualquier área, incluido

el propio organismo con competencias en materia de igualdad. En definitiva, no hay instalada una cultura del cambio en las administraciones, lo que dificulta el avance de las propuestas que se ponen encima de la mesa.

Con todo y como se indicaba al inicio de esta investigación, la clasificación de las iniciativas en la PET no se puede considerar nunca como definitiva, sino más bien debe concebirse como coyuntural. A excepción del caso del Consell de Mallorca, el resto de las iniciativas permanecen en activo e incluso en la referida institución, después de seis años de paralización y tras la instalación de un nuevo gobierno, el año 2016 se retomaron las formaciones en esta materia con la intención de reinstalarla con una nueva orientación. Se trata por lo tanto de experiencias que están vivas, que se desarrollan en contextos cambiantes en los que se modifican las concepciones de igualdad imperantes, las personas con capacidad de decisión, las coyunturas económicas, los intereses de las organizaciones de mujeres, e incluso se pueden ir transformando las propias propuestas metodológicas para incorporar la perspectiva de género en los presupuestos. Todo ello imprime un cierto carácter de temporalidad a los resultados obtenidos, lo que nos induce a prolongar el estudio de las seis iniciativas de PPG con el fin de seguir analizando las transformaciones que puedan seguir incorporándose. Al mismo tiempo, el hecho que estas iniciativas estén vivas va a permitir que el análisis presentado en esta investigación puede servir de insumo para introducir aquellas revisiones y mejoras que se consideren oportunas con la finalidad de incrementar la aportación de los PPG al fomento de la igualdad de género. Entre ellas, destaco la participación de las organizaciones de mujeres, el coliderazgo de la iniciativa por parte de presupuestos e igualdad, el fomento de otras maneras de trabajar que pasen por la cooperación y la horizontalidad, la adecuación de los mandatos legales, y el mantenimiento en el tiempo de una propuesta metodológica que se vaya mejorando a partir de la propia experiencia. Destaco así mismo la necesidad de incorporar elementos centrales como son el análisis de los datos económicos del presupuesto tanto los planificados como los ejecutados, los indicadores desagregados por sexo, la evaluación de los programas y el espacio para la reflexión y propuesta de mejora de los diferentes programas y herramientas presupuestarias; todo ello junto a la progresiva mejora de los procesos y capacidades del personal.

Finalmente, en función de cuales sean las coordenadas coyunturales podremos avanzar más o menos, pero el simple hecho de estar en el barco y de mantener la línea de flotación es

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

importante. En el transcurso de esta investigación hemos podido conocer a personas extraordinarias, pertenecientes tanto a la administración pública como a las organizaciones feministas, conscientes de las posibilidades y dificultades con que cada una nosotras nos enfrentamos desde nuestra ubicación, pero convencidas y armadas de paciencia y estrategias para seguir avanzando hacia nuestro destino y objetivo común: la igualdad real. En varias de las entrevistas realizadas nos compartían la idea de que la clave está en la persistencia y en saber aprovechar estratégicamente las coyunturas políticas y económicas para poder ir ocupando progresivamente coordenadas más favorables para avanzar. En esta línea, nos trasladaban la idea que para hacer camino, lo importante es empezar a andar.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA, Alberto. (2011). "El Buen (con) Vivir, una utopía por (re)construir. Alcances de la Construcción de Montecristi". *Obets. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 6, núm. 1, pp. 35-67.

ADDABBO, Tindara; RODRÍGUEZ-MODROÑO, Paula y GÁLVEZ, Lina. (2013). "Gender and the Great Recession: Changes in labour supply in Spain". *DEMB Working Paper Series. Nº10*. Recuperado el 14 de marzo 2015 de http://merlino.unimo.it/campusone/web_dep/wpdemb/0010.pdf

AGENJO Calderón, Astrid (2013). "Economía Feminista: Los retos de la sostenibilidad de la vida". *Revista Internacional de pensamiento político*, I Época-Vol 8, pp. 15-27.

AGUILERA DÍAZ, Buenaventura; DEL OLMO GARRUDO, Alicia y ESCOBAR ARROYO, Ana Isabel (2011). "La experiencia de presupuestación con perspectiva de género en la Junta de Andalucía: análisis de las diferentes fases del proceso". *Presupuesto y Gasto Público* núm. 64/2011, pp. 59-80.

ALFAMA I GUILLÉN, Eva (2012). *Les polítiques municipals de gènere*. Materials CiP. Articles Feministas, Número 12/2012 ICPS. Recuperado el 16 de febrero de 2014 de <http://www.icps.cat/archivos/CiPdigital/CiP-AF12Alfama.pdf?noga=1>

ALONSO CUERVO, Isable; GARCÍA-VIDAL Escudero, Laura y BIENCINTO LÓPEZ, Natalia (s/a), *Directrices para la elaboración de informes de Evaluación de Impacto de Género de las Disposiciones de carácter general de los órganos forales de Gipuzkoa*. Diputación Foral de Gipuzkoa. Recuperado el 13 de julio de 2016, de <http://berdintasuna.gipuzkoa.net/documents/73267/142073/Directrices+Impacto+de+ge%CC%81nero-definitivo.pdf/d8df1380-6b9a-4e26-935c-ace751037a73>

ÁLVAREZ MONTERO, Antonio (2009). *La Ley de Dependencia en términos de igualdad. La hora de las "Cuidadoras"*. Jaén: Universidad de Jaén.

ÁLVAREZ, Sonia E. (1998) "El Estado del Movimiento y el Movimiento en el Estado". Recuperado el 25 de septiembre de 2014 de <http://agendadelasmujeres.com.ar>.

ALONSO ÁLVAREZ, Alba (2010). "Las políticas de igualdad en España: construyendo el liderazgo del nivel subnacional". *Administración & Desarrollo*, vol. 38, núm. 52, pp. 57-69.

ÁLVAREZ ÁLVAREZ, Paloma y PINEDA OTAMENDI, Silvia (2010). *Informe, desde la perspectiva de género, sobre valoración económica de los programas presupuestarios incluidos en los presupuestos generales del estado*. Madrid: Instituto de la Mujer.

ANNESLEY, Claire y GAINS, Francesca (2012). "Investigating the economic determinants of the UK gender equality policy agenda". *British Journal of Politics and International Relations*, vol. 15, núm.1, pp. 125-146.

Asamblea General de Naciones Unidas (1945). *Carta de las Naciones Unidas*. Recuperado el 05 de junio de 2014, de <http://www.un.org/es/documents/charter/>

Asamblea General de Naciones Unidas (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Recuperado el 05 de junio de 2014 de <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

Asamblea General de Naciones Unidas (1967). *Declaración sobre la Eliminación de la discriminación contra la mujer*. Resoluciones aprobadas sobre la base de los informes de la Tercera Comisión (pp.37-39). Recuperado el 08 de junio de 2014 de

<http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opensslpdf.pdf?reldoc=y&docid=528c942e4>

Asamblea General de Naciones Unidas (1979). *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer-CEDAW*. Recuperado el 05 de junio de 2014 de <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>

Asamblea General de Naciones Unidas (1993). *Declaración y Programa de Acción de Viena de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos*. A/CONF. 157/23, 12 de julio de 1993.

Asamblea General de Naciones Unidas (1996). *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer*. A/CONF.177/20/Rev.1 Recuperado el 30 de marzo de 14 de <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/Beijing%20full%20report%20S.pdf>

Asamblea General de Naciones Unidas (2000). *Informe del Comité Especial Plenario del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General. Documentos Oficiales. Vigésimo tercer período extraordinario de sesiones. Suplemento No. 3 (A/S-23/10/Rev.1)*. Recuperado el 13 de junio de 2014, de <http://www.un.org/spanish/conferences/Beijing/as2310rev1.pdf>

Asamblea General de Naciones Unidas. Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (2010). *Informe sobre el 54º período de sesiones*. Documentos Oficiales, 2010. Suplemento No 7. E/CN.6/2010/11. Recuperado el 13-06-2014, de <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/305/79/PDF/N1030579.pdf?OpenElement>

ASTELARRA BONOMI, Judith (2004). *Políticas de género en la Unión Europea y algunos apuntes sobre América Latina*. Chile: Series Mujer y desarrollo (CEPAL), núm. 57.

ASTELARRA BONOMI, Judith. (2005). "Políticas conciliatorias: conceptualización y tendencias". En Mora, L., Moreno, M.J., y Roher, T, (Coords), *Cohesión Social, Políticas Conciliatorias y Presupuesto Público. Una mirada desde el género*. Reunión Internacional de Expertas/os 24 y 26 de Octubre de 2005. Ciudad de México: UNFPA y GTZ, pp. 30-40

ARMAND, Mirela y SÁNCHEZ, Tania (2009). *Presupuestos sensibles al género. Análisis de presupuestos municipales 2007*. Cochabamba: Observatorio de Equidad de Género.

BAKKER, Isabella (1994). *The Strategic Silence. Gender and Economic Policy*. London: Zed Books.

BATTHYANY, Karina. (2004). *Cuidado infantil y trabajo: ¿un desafío exclusivamente femenino? Una mirada desde el género y la ciudadanía social*. Montevideo: CINTERFOR/OIT.

BENERÍA, Lourdes (1995). "Towards a greater integration of gender in economics". *World Development*, vol. 23, núm. 11, pp. 1839-1850.

BENERÍA, Lourdes (2003). "Introducción. La mujer y el género en la economía: un panorama general". En Paloma de Villota (ed.). *Economía y género. Macroeconomía, política fiscal y liberalización. Análisis de su impacto sobre las mujeres*. Barcelona: Icaria, pp. 23-75

BENERÍA, Lourdes. (2009). *Género, desarrollo y globalización. Por una ciencia económica para todas las personas*. Madrid: Ed. Hacer.

BERGMANN, Barbara R. (1987). "The task of a Feminist Economics: A More Equitable Future". En C. Farnham (Ed.), *The Impact of Feminist Research in the Academy*. Bloomington: Indiana University Press, pp. 131-147

BJØRNHOLT, Margunn (2014). "Advances in feminist economics in times of economic crisis - Gender responsive Budgeting - knowledge production and governance". *International*

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

Conference Gender Responsive Budgeting: Theory and Practice in Perspectiva. Vienna University of Economics and Business. Viena, 6-8 noviembre de 2014.

BORDERIAS, Cristina y CARRASCO, Cristina (1994). "Introducción: las mujeres y el trabajo: aproximaciones históricas, sociológicas y económicas". En Cristina Borderías, Cristina Carrasco, y Carme Alemany (Comp.), *Las mujeres y el trabajo. Rupturas conceptuales*. Madrid: Icaria, pp. 15-110

BOSNIC, Maja y SCHMITZ, Catharina (2014). "Rethinking PFM- How is GRB helping PFM reforms?" *International Conference Gender Responsive Budgeting: Theory and Practice in Perspectiva. Vienna University of Economics and Business. Viena, 6-8 noviembre de 2014.*

BOSCH, Anna; CARRASCO, Cristina y GRAU, Elena (s/a). *Verde que te quiero violeta. Encuentros y desencuentros entre feminismo y ecologismo*. Recuperado el 15 de abril de 2015 de

http://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/Boletin_ECOS/10/verde_que_te_quiero_violeta.pdf

BROWN, Wendy (1995). *States of Injury: Power and Freedom in Late Modernity*. Princeton: University Press.

BUDLENDER, Debbie (2005). *Expectation versus Realities in Gender Responsive Budget Initiatives. UNRISD Project on Gender and Social Policy*. Geneva: UNRISD.

BUDLENDER, Debbie (2007). *Circulares presupuestarias y estados presupuestarios con enfoque de género*. Recuperado el 17 de febrero de 2013 de <http://www.presupuestoygenero.net/Herramientas/H029aBudlenderGL.pdf>

BUDLENDER, Debbie; ELSON, Diane; HEWITT, Guy et al. (2002). *Gender budgets make cents: understanding gender responsive budgets*. London: Commonwealth Secretariat.

BUDLENDER, Debbie; SHARP, Ronda; ALLEN, Kerri (1998). *How to do a gender-sensitive budget analysis: Contemporary research and practice*. London: Australian Agency for International Development y Commonwealth Secretariat.

BUSTELO RUESTA, María (2004). *La evaluación de las políticas de género en España*. Madrid: La Catarata.

BUSTELO RUESTA, María y LOMBARDO, Emanuela (2005). "“Mainstreaming” de género y análisis de los diferentes "marcos interpretativos" de las políticas de igualdad en Europa: el proyecto MAGEEQ". *Aequalitas: Revista jurídica de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres*, núm. 17, pp. 15-26.

BUSTELO RUESTA, María y LOMBARDO, Emanuela (2006). "Los “marcos interpretativos” de las políticas de igualdad en Europa: conciliación, violencia y desigualdad de género en la política". *Revista Española de Ciencia Política*, Vol. 14, pp. 117-140.

BUSTELO RUESTA, María y LOMBARDO, Emanuela (Coords.) (2007). *Políticas de igualdad en España y en Europa: Afinando lo mirada*. Madrid: Cátedra.

BUSTELO RUESTA, María and ORTBALS, C. (2007) "The Evolution of Spanish State Feminism: A Fragmented Landscape". En Outshoorn, Jay Kantola, J., *Changing State Feminism*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp.201-233

CABNAL, Lorena (2010). "Acercamiento a la construcción de la propuesta de pensamiento epistémico de las mujeres indígenas feministas comunitarias de Abya Yala". En ACSUR, *Feminismos diversos: el feminismo comunitario*. Madrid: ACSUR, pp. pp11-25

CAGATAY, Nilüfer; ELSON, Diane y GROWN, Caren (1995). "Introduction, Gender, Adjustment and Macroeconomics". *World Development*, vol. 23, núm. 11, pp. 1827-1836.

CAMERON, Jenny y GIBSON-GRAHAM, J.K. (2003). "Feminising the Economy: Metaphors, strategies, politics". *Gender, Place & Culture*, vol. 10, núm. 2, pp. 145-157.

CARRASCO BENGOA, Cristina (2001). "La sostenibilidad de la vida humana: ¿Un asunto de mujeres?" *Mientras tanto*, núm 82, pp. 43-70

CARRASCO BENGOA, Cristina (2003). "Introducción: Hacia una Economía feminista". En Cristina Carrasco Bengoa (Ed.), *Mujeres y Economía. Nuevas perspectivas para viejos y nuevos problemas*. Barcelona: Icaria, pp. 11-55

CARRASCO BENGOA, Cristina (2006). *Estadístiques sota sospita. Proposta de nous indicadors des de l'experiència femenina*. Barcelona: Institut Català de les Dones, Generalitat de Catalunya.

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

CARRASCO BENGOA, Cristina (2009). "Mujeres, sostenibilidad y deuda social". *Revista de Educación*, núm. extraordinario 2009, pp. 169-191.

CARRASCO BENGOA, Cristina (Ed) (2014). *Con voz propia. La economía feminista como apuesta teórica y política*. Madrid: Colección Viento Sur.

CARRASCO BENGOA, Cristina (2016). "Sostenibilidad de la vida y ceguera patriarcal. Una reflexión necesaria". *Atlánticas: revista internacional de estudios feministas*, vol. 1, núm. 1, pp. 34-57.

CARRASCO BENGOA, Cristina y RECIO ANDREU, Albert (2014). "Del tiempo medido a los tiempos vividos". *Revista de economía crítica*, núm. 17, pp. 82-97.

CASTRO GARCÍA, Carmen (2013). *¿Cómo afecta la crisis y las políticas de austeridad a los derechos de las mujeres y a la igualdad?* Recuperado el 13 de marzo 2016 de <http://singenerodedudas.com/blog/como-afecta-la-crisis-y-las-politicas-de-austeridad-a-los-derechos-de-las-mujeres-y-a-la-igualdad/>

CASTRO GARCÍA, Carmen (2017). *Políticas para la igualdad. Permisos por nacimiento y transformación de los roles de género*. Madrid: Libros de la Catarata.

COELLO CREMADES, Raquel (2015). *Presupuestos con perspectiva de género en América Latina: una mirada desde la economía institucionalista y feminista*. Tesis doctoral. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad Complutense de Madrid.

Colectivo de Difusión de la Deuda Ecológ (2003). *Deuda ecológica ¿Quién debe a quién?* Barcelona: Icaria Editorial.

Comunidad Económica Europea (1957). *Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea*. Recuperado el 14 de abril de 2014 de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:xy0023&from=ES>

Comisión Europea (2008). *Manual for gender mainstreaming, social inclusion and social protection policies*. Recuperado el 10 de julio de 2014 de http://www.mpsv.cz/files/clanky/5205/manual_gender_ENG.pdf

Comisión Europea (2008b). *Study to assess the feasibility and options for the introduction of elements of gender budgeting into the EU budgetary process DG Budget*. Comisión Europea, DG Budget, Brussels.

Comisión Europea (2010). *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*. COM(2010) 2020 final. Bruselas, 3 de marzo de 2010.

Comisión Europea (2010b). *Un compromiso reforzado a favor de la igualdad entre mujeres y hombres. Una Carta de la Mujer*. COM (2010)78 final. Bruselas 5 de marzo de 2010.

Comisión Europea (2010c). *Estrategia para la igualdad entre mujeres y hombres 2010-2015*. COM(2010) 491 final. Bruselas 21 de septiembre 2010.

Comisión Europea (2016). *Compromiso estratégico para la igualdad entre mujeres y hombres 2016-2019*. Bruselas: Comisión Europea.

Comisión de las Comunidades Europeas (2006). *Plan de trabajo para la igualdad entre las mujeres y los hombres 2006-2010*. COM(2006)92 final.

Consejo de Europa (1999). *Mainstreaming de género. Marco conceptual, metodología y presentación de "buenas prácticas"*. Informe final de las actividades del Grupo de especialistas en mainstreaming (EG-S-MS), (versión español e inglés). Madrid: Instituto de la Mujer, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Serie documentos, núm. 28.

Consejo de Europa (2009). *Declaration on making gender equality a reality*, 119th sesión del Consejo de Ministros. Madrid, 12 de mayo.

Consejo de Europa (2013). *Estrategia de igualdad de género 2014-2017*, aprobada por la CDDH el 25 de septiembre.

Consejo de la Unión Europea (2011). *Conclusiones del Consejo de 7 de marzo de 2011 sobre Pacto Europeo por la Igualdad de Género (2011-2020)*. Diario Oficial de la Unión Europea. C 155/10, de 25 de mayo de 2011.

Consejo de Municipios y Regiones de Europa y sus socios (2005). *La Carta europea para la igualdad de mujeres y hombres en la vida local*. CCRE CEMR. Recuperada el 01 de julio de 2014 de <http://www.bcn.cat/congresdones09/pdf/es/CCRE.pdf>

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

Consell de Mallorca (2009). *Pla d'Igualtat d'oportunitats entre homes i dones del Consell de Mallorca*. Departament de Joventut i igualtat, Consell de Mallorca.

CUCÓ i GINER, Josepa (2014). "Trashumancias feministas y translocaciones políticas. Los desarrollos de un feminismo que se reivindica radical y otro". *ÉNDOXA: Series filosóficas*, núm. 33, pp. 219-253.

DALY, Mary (2005). "Gender mainstreaming in theory and practice". *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society*, vol. 12, núm. 3, pp. 433-450.

DAVLIKANOVA, Olena e IVANINA, Tatiana (2014). "Perspectives of GRB in the context of new regional policy in Ukraine". *International Conference at the Viena University of Economics and Business Gender Responsive Budgeting: Theory and Practice in Perspectiva*. Vienna University of Economics and Business. Viena, 6-8 noviembre de 2014.

DEGRAEF, Veronique, (2002). "Is gender budgeting an inclusive part of gender mainstreaming strategies in EU policies?" *Gender Budgets, Financial Markets, and Financing for Development*. Berlin: Heinrich BöllStiftung.

DE VILLOTA GIL-ESCOÍN, Paloma (2011). "Aplicación de la Teoría de las Capacidades al análisis del impacto de género en los presupuestos". *Presupuesto y gasto público*, núm. 64, pp. 81-98.

DE VILLOTA GIL-ESCOÍN, Paloma; JUBETO RUÍZ, Yolanda y FERRARI, Ignacio (2009). *Estrategias para la integración de la perspectiva de género en los presupuestos públicos*. Madrid: Instituto de la Mujer (Ministerio de Igualdad).

DOMÍNGUEZ, Yolanda (2016). *¿Qué nota sacan los partidos políticos en igualdad de género?* Recuperado el 16 de febrero de 2017 de http://www.huffingtonpost.es/yolanda-dominguez/que-nota-sacan-los-partidos_b_10542940.html

DURÁN HERAS, María Ángeles (Dir.) (2006). *La cuenta satélite del trabajo no remunerado en la comunidad de Madrid*. Madrid: Consejería de Empleo y Mujer de la Comunidad de Madrid.

Ecologistes en Acció (2009). *Teixir la vida en verd i violeta. Vincles entre ecologisme i feminisme*. Alcoi: Col.lectiu 8 de març.

ELSON, Diane (1995). "Gender awareness in modeling structural adjustment". *World Development*, vol. 23, núm. 11, pp. 1851-1868

ELSON, Diane (1998). "The Economic, the Political and the Domestic: Businesses, States and Households in the Organization of Production". *New Political Economy*, vol. 3, núm. 2, pp. 189-208.

ELSON, Diane (Coord.) (2000). *El progreso de las mujeres en el mundo 2000. Informe bienal de UNIFEM*. New York: UNIFEM.

ELSON, Diane (2003). "Gender mainstreaming and gender budgeting". Conferencia *Gender equality and europe's future. European Comisión, DG Education and Culture and Jean Monnet Project*. Bruselas, 4 marzo 2003.

ELSON, Diane (2003b). "Iniciativas de Presupuestos Sensibles al Género. Dimensiones claves y ejemplos prácticos". En Paloma De Villota Gil-Escóin (ed.) *Economía y Género: Macroeconomía, política fiscal y liberalización. Análisis de su impacto sobre las mujeres*. Barcelona: Icaria, pp. 209-232

ELSON, Diane y CAGATAY, Nilufer (2003c). "El contenido social de las políticas macroeconómicas". En De Villota Gil-Escóin, Paloma (ed.). *Economía y género. Macroeconomía, política fiscal y liberalización. Análisis de su impacto sobre las mujeres*. Barcelona: Icaria, pp. 75-111

ELSON, Diane (2004). "Engendering government budgets in the context of globalization(s)". *International Feminist Journal of Politics*, vol. 6, núm. 4, pp. 623-642.

ELSON, Diane (2006). *Budgeting for women's rights. Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW*. New York: UNIFEM.

ESCOBAR ARROYO, Ana Isabel (2011). "La integración de la perspectiva de género en el presupuesto de Andalucía". Congreso *Gune-Gipuzkoa 2011, Políticas Públicas para la igualdad: avances y retos*. Departamento de Deportes y Acción Exterior, Diputación Foral de Gipuzkoa. Donosita 7 y 8 de abril de 2011.

ESPINO, Alma (2010). "Economía feminista: enfoques y propuestas". *Serie de Documentos de Trabajo DT 5/10*. Uruguay: Instituto de Economía.

ESQUIVEL, Valeria (Ed) (2012). *La economía feminista desde América Latina. Una hoja de ruta sobre los debates actuales en la región*. Santo Domingo: ONU Mujeres.

ETXEZARRETA, Miren (2015). *¿Para que sirve realmente...? La economía*. Barcelona: Paidós.

European Comisión (2008). *Opinión on the Future of the EU Budget*. Recuperado el 07 de junio de 2015 de <file:///C:/Users/Usuario/AppData/Local/Microsoft/Windows/INetCache/IE/1BNEOZ4E/2008-06%20Opinion%20on%20the%20future%20of%20the%20EU%20budget%20EN.pdf>

European Institute for Gender Equality (2012). *Gender Equality Index*. Recuperado el 09 de diciembre de 2014 de <http://eige.europa.eu/content/activities/gender-equality-index>

European Institute for Gender Equality (2015). *Gender Equality Index 2015. Measuring gender equality in the European Union 2005-2012. Country profiles*. Lithuania: EIGE.

European Parliamentary Research Service (2015). *Gender-responsive budgeting. Innovative approaches to budgeting*. PE 559.503. Recuperado el 11 de julio de 2016 de [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/559503/EPRS_BRI\(2015\)559503_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/559503/EPRS_BRI(2015)559503_EN.pdf)

Eurostat. *Labour Force Survey*. Recuperado el 09 de diciembre de 2014 de <http://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/data/main-tables>

FARIA, Nalu (2006). "El feminismo latinoamericano y caribeño: perspectivas frente al neoliberalismo". En REMTE, *Mujeres y cambio: construir alternativas en la lucha*. Brasil: REMTE Oxfam, pp. 7- 31

FEDERICI, Silvia (2013). *Revolución en punto cero. Trabajo doméstico, reproducción y luchas feministas*. Madrid: Traficantes de sueños. Mapas

FERBER, A. Marianne y Nelson, Julie, A. (1993). *Beyond Economic Man: Feminist Theory and Economics*. Chicago: University of Chicago Press.

FERNÁNDEZ, Gonzalo (2015). *EH Bildu, el reto de la definición política*. Recuperado el 4 de diciembre 2016 de <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=205922>

FERNÁNDEZ, Gonzalo (2015b). *EH Bildu y Podemos: ¿Asalto a los cielos o travesía en el desierto?* Recuperado el 19 de enero 2017 de <http://vientosur.info/spip.php?article10439>

FERNÁNDEZ SOBRADO, José Manuel y AIERDI URRAZA, Xabier (1997). "Entramado organizativo del movimiento feminista en el País Vasco". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas-REIS* 80/97, pp. 183-201.

FERRER i MINGUET, Laia. (2008). *La perspectiva de gènere als pressupostos públics*. Papers de Treball, Sèrie Sector Públic. Núm. 8/2008, Septiembre, Año VIII. Barcelona: Generalitat de Catalunya.

FOLBRE, Nancy y HARTMANN, Heidi (2003). "La retórica del interés personal. Ideología y género en la teoría económica". En Cristina Carrasco Bengoa (ed.), *Mujeres y Economía. Nuevas perspectivas para viejos y nuevos problemas*. Barcelona: Icaria, pp. 91-121.

Fundación Mujeres (2005). *Informes de impacto de género. Guía de aplicación práctica, para la elaboración de informes de impacto de género de las disposiciones normativas que elabore el gobierno, de acuerdo a la Ley 30/2003*. Madrid: Instituto de la Mujer (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales).

GALCERÁN, Montserrat (2016). "Representación y política". En Fundación de los Comunes (ed). *Hacia nuevas instituciones democráticas. Diferencia, sostenimiento de la vida y políticas públicas*. Madrid: Traficantes de Sueños, pp. 19-30.

GÁLVEZ, Lina y RODRÍGUEZ, Paula (Coords) (2016). *El impacto de la crisis y las políticas de austeridad en las mujeres y la igualdad de género en Andalucía en el escenario post-crisis. Informe 2016*. Sevilla: GEP&Do, Universidad Pablo Olavide.

GARDINER, Jean (2003). "Los padres fundadores". En Cristina Carrasco Bengoa (ed.), *Mujeres y Economía. Nuevas perspectivas para viejos y nuevos problemas*. Barcelona: Icaria, pp. 59-90.

GIL JUNQUERO, Monica (2008). *Presupuestos públicos y amas de casa: la fortaleza de un vínculo invisibilizado*. Tesina Maestría Virtual en Género, Sociedad y Políticas, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Argentina).

GIL JUNQUERO, Monica (2013). "Construyendo nuevas miradas feministas: el feminismo comunitario". *I Congreso Internacional Género y Cultura de la Sostenibilidad*, del 6 al 8 de noviembre de 2013, Universidad de Valladolid.

GIL JUNQUERO, Monica (2015). "La sostenibilidad de la vida: de la propuesta teórica a su aplicación práctica. El caso del II Plan de Igualdad de la Diputación Foral de Gipuzkoa". *I Congrés d'Investigacions Feministes en Transformació*, del 24 al 26 de marzo 2014, Universitat de València.

GÓMEZ, Laura (2016a). "Sobre las instituciones públicas como instrumentos feministas emancipadores para un mundo en transición". *Lan Harremanak: Revista de relaciones laborales*. núm. 33, pp. 126-149.

GÓMEZ, Laura (2016b). "Sostenibilidad y política para la vida cotidiana. La práctica y la lucidez de la derrota". En Fundación de los Comunes (ed). *Hacia nuevas instituciones democráticas. Diferencia, sostenimiento de la vida y políticas públicas*. Madrid: Traficantes de Sueños, pp. 133-158.

GÓMEZ LUNA, M^a Eugenia (2003). "Macroeconomía y trabajo no remunerado". En Paloma de Villota Gil-Escóin (ed.), *Economía y género. Macroeconomía, política fiscal y liberalización. Análisis de su impacto sobre las mujeres*. Barcelona: Icaria, pp. 159-208.

GRANADOS VAQUERO, Elena (1999). *La política pública de igualdad entre los género en la comunidad autónoma de Andalucía (1989-1998)*. Granada: Universidad de Granada.

GRAU CASAJUST, Anna y SOCIAS PUYOL, Carlota (2016). *Avaluació de la implementació del Pla Estratègic d'Igualtat d'Oportunitats entre Dones i Homes*. Mallorca: Grup de Recerca Desigualtats, Gènere i Polítiques Públiques, Universitat de les Illes Balears.

GUALDA ROMERO, M^a José; AGUILERA DÍAZ, Buenaventura y CIRUJANO, Paula (2014). "Progress in the andalusian GRB initiative: Gender Audits". *International Conference Gender Responsive Budgeting: Theory and Practice in Perspective*. Vienna University of Economics and Business. Viena, 6-8 noviembre.

GUDYNAS, Eduardo y ACOSTA, Alberto (2011). "El buen vivir o la disolución de la idea de progreso". En Mariano Rojas (Coord.) *La medición del progreso y del bienestar. Propuestas desde América Latina*. México: Foro Consultivo Científico y Tecnológico, AC, pp. 103-110

GUILLÉN, Arturo (2013). "América Latina: neoliberalismo, políticas macroeconómicas y proyectos nacionales de desarrollo". *Seminario Internacional para la elaboración de la versión*

final del "Plan Nacional para el Buen Vivir de Ecuador 2013-2017", Quito, Ecuador, 22-25 de abril 2013.

GUNNARSSON, Asa (2014). "Towards Detaxation and the End of public Welfare? A Challenge for Gender Budgeting". *International Conference Gender Responsive Budgeting: Theory and Practice in Perspective*. Vienna University of Economics and Business. Viena, 6-8 noviembre.

GUZMÁN, Virginia y TODARO, Rosalba (2001). "Apuntes sobre el género en la economía global". Discurso inaugural de la Conferencia Anual de la Asociación Internacional de Economistas Feministas (IAFFE), Oslo, Junio, 2001.

GUZMÁN, Virginia. (2003). *Gobernabilidad democrática y género, una articulación posible*, México: CEPAL.

HARAWAY, Donna (1995). *Ciencia, cyborgs y mujeres: la reinención de la naturaleza*. Madrid: Ediciones Cátedra.

HARDING, Sandra (1996). *Ciencia y Feminismos*. Madrid: Ediciones Morata.

HERNES, Helga Maria (1988). *Welfare State and Woman Power. Essays in State Feminism*. Oslo: Norwegian University Press.

HERRERO, Yayo (2010). Crisis ecológica. "Aprendiendo a vivir pisando ligeramente sobre la tierra". En Coordinadora Estatal de Organizaciones Feministas (coord.), *Granada, treinta años después. Aquí y ahora. Jornadas Feministas Estatales*. Granada del 5 al 7 de diciembre de 2009. Recuperado el 04 de mayo de 2014 de http://www.feministas.org/IMG/pdf/crisis_ecologica.pdf

HOLVOET, Nathalie (2001). "Conference report: strengthening economic and financial governance through gender responsive budgeting". High level conference OCDE, UNIFEM, Nordic Council of Ministers, Government of Belgium, Bruselas, 16-17 octubre.

HTUN, Mala y WELDON, S. Laurel (2010). "When Do Governments Promote Women's Rights? A Framework for the Comparative Analysis of Sex Equality Policy". *Perspectives on Politics*, vol. 8, núm. 01, pp. 207-216.

INE. *Encuesta de empleo del tiempo 2009-2010*. Recuperado el 09 de marzo de 2014 de <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?L=0&type=pcaxis&path=%2Ft25%2Fe447&file=inebase>

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

INE. *Encuesta de población activa*. Recuperado el 14 de enero de 2017 de <http://www.ine.es/dynt3/inebase/es/index.htm?padre=982&capsel=984>

INE. *Encuesta Nacional de Salud 2011-2012*. Recuperado el 09 de marzo de 2014 de <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t15/p419&file=inebase>

INE. *Módulo año 2010. Conciliación entre la vida laboral y la familiar*. Recuperado el 09 de marzo de 2014 de

http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t22/e308/meto_05/modulo/2010/&file=pcaxis

INE (2012). *Mujeres y hombres en España*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Gobierno de España.

INE (2013). *Mujeres y hombres en España*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Gobierno de España.

INE (2014). *Mujeres y hombres en España*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Gobierno de España.

INE (2016). *Mujeres y hombres en España*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Gobierno de España.

IZQUIERDO, María Jesús (1998). *El malestar en la desigualdad*. Madrid: Cátedra

JUBETO RUIZ, Yolanda (2006). *Los presupuestos públicos con enfoque de género: instrumento de análisis de la política económica desde la perspectiva feminista*. Tesis doctoral, Euskal Herriko Unibertsitatea, Bilbao.

JUBETO RUIZ, Yolanda (2007). "Experiencias europeas en presupuestos con Enfoque de Género: una revisión crítica". *Aequalitas: Revista jurídica de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres*, núm. 21, pp. 6-24.

JUBETO RUIZ, Yolanda (2008). "Los presupuestos con enfoque de género: una apuesta feminista a favor de la equidad en las políticas públicas". *Cuadernos de Trabajo Hegoa* núm. 43, pp. 5-32.

JUBETO RUIZ, Yolanda (2014). "Learning from the experiencia of the Basque Country on gender budgeting: from well-being theory to institutional practice". *International Conference Gender Responsive Budgeting: Theory and Practice in Perspectiva*. Vienna University of Economics and Business. Viena, 6-8 noviembre.

JUBETO RUIZ, Yolanda; GURIDI, Luís y FERNÁNDEZ-VILLA, Maite (eds) (2014). *Diálogos sobre Economía Social y Solidaria en Ecuador. Encuentros y desencuentros para otra economía*. Bilbao: Hegoa.

JUBETO RUIZ, Yolanda y LARRAÑAGA SARRIEGUI, Mertxe (2010a). "Los presupuestos con enfoque de género: aprendizajes a partir de experiencias prácticas llevadas a cabo en el estado español (2005-2010)". *XIII Jornadas de Economía Crítica, Los costes de la crisis y alternativas en construcción*. Febrero 2012, Sevilla.

JUBETO RUIZ, Yolanda y LARRAÑAGA SARRIEGUI, Mertxe (2010b). *Informe Final II Fase. Introducción de la perspectiva de género en el análisis presupuestario del Consell de Mallorca y del Municipio de Capdepera. Experiencia Piloto*. Mayo diciembre 2010. Documento de trabajo no publicado.

JUBETO RUIZ, Yolanda y LARRAÑAGA SARRIEGUI, Mertxe (2012a). "Análisis crítico de una legislatura de Informes de Impacto de Género en los Presupuestos Generales del Estado (2009-2012)". *Congreso Internacional para el impulso de políticas de Igualdad de mujeres y hombres*. Bilbao del 17 al 19 de octubre.

JUBETO RUIZ, Yolanda y LARRAÑAGA SARRIEGUI, Mertxe (2012b). "Los presupuestos con enfoque de género: aprendizajes a partir de experiencias prácticas llevadas a cabo en el estado español (2005-2010)". *XIII Jornadas de Economía Crítica. Los costes de la crisis y alternativas en construcción*. Sevilla del 9 al 11 de febrero.

JUBETO RUIZ, Yolanda y LARRAÑAGA SARRIEGUI, Mertxe (2013). "Análisis crítico de los informes de impacto en función del género de los presupuestos de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAE) (2009-2013)". *IV Congreso de Economía Feminista*. Carmona del 3 al 5 de octubre.

JUBETO RUIZ, Yolanda y LARRAÑAGA SARRIEGUI, Mertxe (2016). "Aprendizajes de la experiencia del País Vasco en presupuestos con enfoque de género: el caso de la Diputación

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

Foral de Gipuzkoa (2010-2015)". *XV Jornadas de Economía Crítica "El análisis económico ante los límites del capitalismo"*, Madrid del 10 al 12 de marzo.

JUBETO RUIZ, Yolanda; LARRAÑAGA SARRIEGUI, Mertxe y MARTÍNEZ, M^a José (2008). *Pautas para la introducción de la perspectiva de género en los presupuestos del Consell de Mallorca*. Mallorca: Departament de Joventut i Igualtat, Consell de Mallorca.

JUBETO RUIZ, Yolanda; MCKAY, Ailsa; O'HAGAN, Angela y PAZOS, María (2011). "Panel discusión Presupuestos y género en la práctica". *Seminario British Council España y Universidad Complutense de Madrid*, Madrid Mayo 2011.

JUBETO RUÍZ, Yolanda y O'HAGAN, Angela (2010). *Los presupuestos públicos con perspectiva de género. Propuesta a las instituciones comunitarias sobre el valor añadido de introducir los análisis basados en el género en la política presupuestaria de la Unión Europea y sus Estados miembros. Propuesta realizada durante la Presidencia Española del Consejo Europeo*. Madrid: Ministerio de Igualdad, Gobierno de España.

KABEER, Naila (2000). *The power to choose: Bangladeshi Women and Labour Market Decisions in London and Dhaka*. Londres: Verso.

KLATZER, Elisabeth y SCHLAGER, Christa (2014). "The big picture makes a big difference: Taking into account changed framework conditions for budgetary policies at European level". *International Conference Gender Responsive Budgeting: Theory and Practice in Perspective*. Vienna University of Economics and Business. Viena, 6-8 noviembre.

KUHN, Thomas S. (1970). *The Structure of Scientific Revolutions*, 2nd Ed., Chicago & Londres: University of Chicago Press.

LEÓN, Magdalena (comp.) (1994) *Mujeres y participación política: avances y desafíos en América Latina*. Bogotá: Editorial Tercer Mundo.

LEÓN, Magdalena (2009). "Cambiar la economía para cambiar la vida. Desafíos de una economía para la vida". En Alberto Acosta y Esperanza Martínez (comps.), *El buen vivir. Una vía para el desarrollo*, Quito: Ed. Abya Yala, Recuperado el 04 de mayo de 2014 de: http://www.fedaeps.org/IMG/pdf/CAMBIAR_LA_ECONOMIA_PARA_CAMBIAR_LA_VIDA.pdf

LOBATO ASTORGA, Pilar (2006). "La experiencia de Andalucía". En María de la Fuente Vázquez y Laia Ortiz (coords), *Els pressupostos amb perspectiva de gènere, repte per als governs locals*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials-ICPS, pp. 157-178.

LOMBARDO, Emanuela (2003a). "EU gender policy: Trapped in the Wollstonecraft dilemma?" *European Journal of Women's Studies*, vol. 10, núm. 2, pp. 159-180.

LOMBARDO, Emanuela (2003b). "El *mainstreaming*. La aplicación de la transversalidad en la Unión Europea". *Aequalitas. Revista Jurídica de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres*, núm. 13, pp. 6-11.

LOMBARDO, Emanuela. (2003c). "La europeización de la política española de igualdad de género". *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 9, pp. 65-82.

LOMBARDO, Emanuela (2006). "Mainstreaming, evaluación de impacto y presupuesto de género: conceptos y criterios". En María de la Fuente Vázquez y Laia Ortiz (coords), *Els pressupostos amb perspectiva de gènere, repte per als governs locals*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials-ICPS, pp. 85-116

LOMBARDO, Emanuela y LEÓN, Magdalena (2014). "Políticas de igualdad de género y sociales en España: origen, desarrollo y desmantelamiento en un contexto de crisis económica". *Investigaciones Feministas*, vol. 5, pp. 13-35.

LOMBARDO, Emanuela y VERLOO, Mieke (2010). "La "interseccionalidad" del género con otras desigualdades en la política de la Unión Europea". *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 23, pp. 11-30.

LÓPEZ MÉNDEZ, Irene (2009). *Género y políticas de cohesión social II. Buenas prácticas seleccionadas*. Sevilla: EUROsocial, Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP).

LOVENDUSKI, Joni (1997). "Gender Politics: a Breakthrough for Women?" *Parliamentary Affairs*, vol. 50, núm. 4, pp. 708-19.

LOVENDUSKI, Joni (2008). "State Feminism and Women's Movements". *West European Politics*, vol. 31, núm. 1, pp. 169-194.

LUCAS DURÁN, Manuel (2012). “La perspectiva de género en la programación del gasto público”. En Isaac Merino Jara y María Elena Manzano Silva (coord.) *Fiscalidad e Igualdad de Género*. Madrid: Dykinson, pp. 193-239.

MACKAY, Fiona; KENNY, Meryl y CHAPPELL, Louise (2010). “New Institutionalism Through a Gender Lens: Towards a Feminist Institutionalism?” *International Political Science Review*, vol. 31, núm. 5, pp. 573–588.

MARTÍN CANO, M^a del Carmen y RUIZ SEISDEDOS, Susana (2010). “Ley de Dependencia: una mirada con perspectiva de género”. *Documentos de trabajo social: Revista de trabajo y acción social*, núm. 48, pp. 84-97.

MARTÍNEZ GONZÁLEZ, Ángel (2007). *Economía Política Mundial T i las fuerzas estructurantes*. Barcelona: Ariel.

MARTÍNEZ ALIER, Joan (1992). *De la economía ecológica al ecologismo popular*. Barcelona: Icaria

MARTÍNEZ ALIER, Joan (2004). *El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*. Barcelona: Icaria.

MASANET RIPOLL, Erika y LA PARRA CASADO, Daniel (2009). “Los impactos de los cuidados de salud en los ámbitos de vida de las personas cuidadoras”. *Revista Española de Sociología*, núm. 11, pp. 13-37.

MASANET Ripoll, Erika y LA PARRA CASADO, Daniel (2011). “Relación entre el número de horas de cuidado informal y el estado de salud mental de las personas cuidadoras”. *Revista Española de Salud Pública*, vol. 85, núm.3, pp. 257-266.

MAY, Ann Mary (2002). “The Feminist Challenge to Economics”. *Challenge*, vol. 45, núm. 6, pp. 45-69.

MCKAY, Ailsa y FITZGERALD, Rona (2003.) *Manual. Presupuestos sensibles al género en la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Vitoria-Gasteiz: Emakunde, Gobierno Vasco.

MEADOWS, Donella H.; MEADOWS, Denis L.; RANDERS, Jorgen et al (1972). *Los límites del crecimiento: Informe al Club de Roma sobre el predicamento de la humanidad*. México: Fondo de Cultura Económica.

MEADOWS, Donella H.; RANDERS, Jorgen y MEADOWS, Denis; (2004). *Limits to growth: the 30 years update*. White River, Junction (UT). Chelsea: Green.

MÉNDEZ, Lourdes (2005). "Una connivencia implícita: "perspectiva de género", "empoderamiento" y feminismo institucional". En Andrieu Sanz, Rosa y Mozo González, Carmen (coord.). *Antropología Feminista y/o del Género. Legitimidad, poder y usos políticos*. Sevilla: Fundación El Monte, Federación de Asociaciones de Antropología del Estado Español; Asociación Andaluza de Antropología, pp. 203-226.

MILLS, Melinda; TSANG, Flavia; PRÄG, Patrick et al. (2014). *Gender equality in the workforce: Reconciling work, private and family life in Europe. Final Report*. Unión Europea.

Ministère de l'Égalité de Chances (2005). *Beijing +10. Progress made within the European Union. Luxembourg Presidency of the Council of the EU (82-88)*. Recuperado el 20 de julio de 2014 de http://www.mega.public.lu/fr/publications/publications-ministere/2005/pekin/rapport_pekin10.pdf

Ministerio de Igualdad (2010). *III Informe anual del observatorio estatal de violencia sobre la mujer. Informe ejecutivo*. Madrid: Ministerio de Igualdad.

MOCHÓN, Francisco (2006). *Principios de economía*. Tercera edición. Madrid: McGrawHill/Interamericana de España, S.A.U.

MORIANA MATEO, Gabriela (2013). *Entre la exclusión y la violencia. Las mujeres institucionalizadas en los centros de protección de mujeres de la Comunidad Valenciana*. Tesis Doctoral, Universitat de Valencia.

NELSON, Julie (1993). "Gender, and Economic ideologies". *Review of social economy*, núm. 34, pp. 287-301.

NOVO ARBONA, Ainhoa (2012). *Análisis de los presupuestos desde la perspectiva de género: departamento de Cultura*. Emakunde (documento no publicado).

NUSSBAUM, Martha (2002). *Las mujeres y el desarrollo humano. El enfoque de las capacidades*. Barcelona: Herder.

OLTRA JARQUE, Monica y HERRERO, Yayo (2013). *Conversación entre Mónica Oltra y Yayo Herrero. Las personas primero*. Barcelona: Icaria Editorial.

O'HAGAN, Angela (2013). "A Wheel within a Wheel". *Adoption and implementation of Gender Budgeting in the Substate Governments of Scotland, Euskadi, and Andalucía (2000-2009)*. Tesis doctoral, Glasgow Caledonian University.

O'HAGAN, Angela (2014). "Gender Budget Analysis as a form of feminist policy change?" *International Conference at the Viena University of Economics and Business Gender Responsive Budgeting: Theory and Practice in Perspectiva*. Vienna University of Economics and Business. Viena, 6-8 noviembre de 2014.

ORTBALS, Candice (2009). "The potential of local women's associations in Andalusia: pursuing culture, enriching lives and constructing equality". *South European Society and Politics*, vol. 15, núm. 2, pp. 203-223.

ORTEGA CERDÀ, Miquel (Coord.) (2002). *Deuda ecológica. El Norte está en deuda con los países del Sur*. Barcelona: Observatorio de la deuda en la Globalización.

ORTIZ COGULLA, Carmen (2008). *Participación social, política y económica de la juventud española con perspectiva de género. Mujeres jóvenes hoy*. *Revista de estudios de juventud*, núm. 83, pp. 143-161.

OSORIO CABRERA, M^a Daniela (2014). "Ampliando la mirada sobre la Economía Solidaria, aportes desde la interdependencia y la sostenibilidad de la vida". *I Congrés d'Investigacions Feministes en Transformació*, del 24 al 26 de marzo 2014, Universitat de València.

OZONAS MARCOS, Margarita (2010). *El Índice de Procesos Presupuestarios con Enfoque de Género-IPPEG*. México: UNIFEM.

PALEO, Natalia y ALONSO, Alba (2015). "¿Es sólo una cuestión de austeridad? Crisis económica y políticas de igualdad en España". *Investigaciones feministas*, vol. 5, pp. 36-68.

PAREDES, Julieta (2010). *Hilando fino desde el feminismo comunitario*. Bolivia: DED.

Parlamento Europeo (2003). *Informe sobre el gender budgeting (integración de la perspectiva de género en el presupuesto)- elaboración de presupuestos públicos con una perspectiva de género (2002/2198(INI))*. Final A5-0214/2003. Recuperado el 20 de julio de 2014 de <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2003-0214+0+DOC+PDF+V0//ES>

- PATEMAN, Carol (1995). *El contrato sexual*. Madrid: Anthropos.
- PAUNER CHULVI, Cristina (2009). "Función legislativa y perspectiva de género: análisis de los informes de impacto por razón de género". *Revista de las Cortes Generales*, núm. 77, pp. 185-222
- PAZOS MORAN, María (2009). *Impacto de género de las políticas públicas*. Documentos núm. 23/09. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- PAZOS MORAN, María (2013). *Desiguales por Ley. Las políticas públicas contra la igualdad de género*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- PAZOS MORÁN, María y MEDIALDEA, Bibiana (s/a). *Reorganizar el sistema de cuidados: condición necesaria para la recuperación económica y el avance democrático*. Podemos. Recuperado el 11 de marzo de 2015 de <http://www.trasversales.net/mpbm.pdf>
- PÉREZ OROZCO, Amaia (2004). "Estrategias feministas de deconstrucción del objeto de estudio de la economía". *Foro interno: anuario de teoría política*, núm. 4, pp. 87-118.
- PÉREZ OROZCO, Amaia (2005). "Economía del género y economía feminista ¿Conciliación o Ruptura?" *Revista Venezolana de Estudios de la Mujer*, vol. 10, núm. 24, pp. 43-64.
- PÉREZ OROZCO, Amaia (2006). "Amenaza tormenta: la crisis de cuidados y la reorganización del sistema económico". *Revista de Economía Crítica*, núm. 5, pp. 7-37.
- PÉREZ OROZCO, Amaia (2009). "Feminismo anticapitalista, esa Escandalosa Cosa y otros palabras". *Jornadas Feministas Estatales*, Granada del 5 al 7 de diciembre.
- PÉREZ OROZCO, Amaia (2012). *De vidas vivibles y producción imposible*. Recuperado el 15 de abril de 2014 de <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=144215>
- PÉREZ OROZCO, Amaia (2013). "La sostenibilidad de la vida en el centro... ¿y eso que significa?" *IV Congreso de Economía Feminista*. Carmona del 3 al 5 de octubre.
- PÉREZ OROZCO, Amaia (2014). *Subversión feminista de la economía. Aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida*. Madrid: Traficantes de Sueños. Mapas.

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

PÉREZ OROZCO, Amaia (2016). "Políticas al servicio de la vida: ¿políticas de transición?" En Fundación de los Comunes (ed), *Hacia nuevas instituciones democráticas. Diferencia, sostenimiento de la vida y políticas públicas*. Madrid: Traficantes de Sueños, pp. 61-102.

PICCHIO, Antonella (2001). "Un enfoque macroeconómico "ampliado" de las condiciones de vida". En Cristina Carrasco Bengoa (ed), *Tiempos, trabajos y género*. Barcelona: Universitat de Barcelona, pp. 15-37.

PICCHIO, Antonella (2003). "Visibilidad analítica y política del trabajo de reproducción social". En Cristina Carrasco Bengoa (ed.), *Mujeres y Economía. Nuevas perspectivas para viejos y nuevos problemas*. Barcelona: Icaria, pp.201- 242.

PICCHIO, Antonella (2014). "A macro-micro political economy approach to public budgets: a feminist perspective". *International Conference Gender Responsive Budgeting: Theory and Practice in Perspectiva. Vienna University of Economics and Business*. Viena, 6-8 noviembre de 2014.

Plataforma Impacto de Género Ya! (2012). *Presupuestos del Estado 2013. 24% menos en políticas de igualdad y del Estado de Bienestar*. Recuperado el 13 de febrero de 2015 de <https://impactodegeneroya.blogia.com/>

Plataforma Informe Sombra CEDAW España (2014). *Informe sombra 2008-2013 sobre la aplicación en España de la Convención para la Eliminación de toda forma Discriminación contra las Mujeres (CEDAW)*. 61ª Sesión del Comité CEDAW-Naciones Unidas. Recuperado el 22 de diciembre de 2014 de <http://www.mujiereisenred.net/IMG/pdf/InformeSombraCEDAW16sep2014.pdf>

PSPV-PSOE (2015). *Programa de Gobierno. Elecciones Autonómicas mayo 2015*. Recuperado el 07 de enero de 2017 de http://www.pspvpsoe.net/wp-content/uploads/2015/05/MEDIDAS_PROGRAMA_ELECTORAL1.pdf

PSPV, Compromís y Podem (2015). *Acord del Botànic. Valencia*. Recuperado el 05 de enero de 2017 de <https://cvalenciana.podememos.info/corts/acord-del-botanic/>

PSPV, Compromís y Podem (2017). *Renovació de l'Acord del Botànic. València*. Recueprado el 05 de enero de 2017 de <https://compromis.net/wp-content/uploads/2017/01/AcordBotanic2017.pdf>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo- PNUD (1995). *Informe sobre Desarrollo Humano 1995*. México: S.A. de C.V. Recuperado el 30 de abril de 2014 de http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1995_es_completo_nostats.pdf

PUJOL, Michele (1984). "Gender and Class in Marshall's Principles of Economics". *Cambridge Journal of Economics*, vol. 8, núm. 3, pp. 217-234.

PULEO, Alicia (2013). "Feminismo y ecología". En Fernando López Castellano (ed), *Medio ambiente y desarrollo. Miradas feministas desde ambos hemisferios*. Granada: IPADE, pp.25-41.

QUINN, Sheila (2009). *Gender Budgeting: Practical Implementation Handbook*. Consejo de Europa

RECIO ANDREU, Albert (2010). "Capitalismo español: la inevitable crisis de un modelo insostenible". *Revista de economía crítica*, núm. 9, pp. 198-222.

REID, Walter (dir.). (2005) *Informe evaluación ecosistemas del milenio*. Recuperado el 03 de abril de 2014 de www.millenniumassessment.org

REMTE (2006). *Mujeres y cambio: construir alternativas en la lucha*. Sao Paulo: Oxfam.

REVERTER BAÑÓN, Sonia (2011). "Los retos del feminismo institucional". *Revista Internacional de Filosofía*, Suplemento 4, pp. 223-229

RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, Corina (2005). "Economía del cuidado y política económica: una aproximación a sus interrelaciones". *Panel Políticas de Protección social, economía del cuidado y equidad de género de la Trigésima octava reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer- Comisión Económica Para América Latina y el Caribe-CEPAL*. Argentina, 7 y 8 de septiembre

RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, Corina (2010). "Análisis económico para la equidad: los aportes de la Economía Feminista". *SaberEs, Revista de Ciencias Económicas y Estadísticas*, núm. 2, pp. 3-22.

RUIZ TARRÍAS, Susana (2011). "La "presupuestación con perspectiva de género" en el presupuesto general de la Unión Europea. El reto de la adopción del "Gender Budgeting"". *Revista de derecho constitucional europeo*, núm.15, pp. 443-498.

SABINO, Carlos (2002). *El proceso de investigación*. Caracas: Editorial Panapo.

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

SÁNCHEZ, Tania (2009). *Guía para el recojo y sistematización de información de género en presupuestos municipales y prefecturales*. La Paz: Viceministerio de Igualdad de Oportunidades y UNIFEM.

SAN JOSÉ SERRÁN, Begoña (2014). *Feminismo y neoliberalismo*. Recuperado el 13 de marzo de 2016 de <https://www.diagonalperiodico.net/la-plaza/22737-feminismo-y-neoliberalismo.html>

SAN JOSÉ SERRÁN, Begoña (2014b). "Igualdad versus austeridad: Resistencia, protestas y propuestas del movimiento feminista". *Investigaciones feministas*, vol. 5 (2014), pp. 185-206.

SAN JOSÉ SERRÁN, Begoña e INFANTE, Nina (2007). "Situación y perspectiva de los consejos de la mujer en España". En Fórum de Política Feminista (ed), *Hacia la creación del consejo estatal de las mujeres*. Madrid: Fórum de Política Feminista, pp. 43-69.

SCHRATZENSTALLER, Margit (2014). "The implementatios of gender responsive budgeting in Austria as central element of a major budget reform". *International Conference Gender Responsive Budgeting: Theory and Practice in Perspectiva*. Vienna University of Economics and Business. Viena, 6-8 noviembre de 2014.

SEN, Amartya (1987). *Gender and Cooperative Conflicts*. Wider working papers 18. Finland: UN.

SEN, Gita (2000). "Gender mainstreaming in finance ministries". *World Development*, vol. 28, núm. 7, pp. 1379-1390.

SHARP, Rhonda (2002). "Moving Forward: Multiple Strategies and Guiding Goals". En UNIFEM, *Gender Budget Initiatives. Strategies, Concepts and Experiences*. High Level Internacional Conference "Strengthening Economic and Financial Governance Through Gender Responsive Budgeting". New York: UNIFEM, IDRC-CRDI y Commonwealth Secretariat, pp. 86-98.

SHARP, Rhonda (2003). *Presupuestos para la Equidad, Presupuestos pro equidad: Iniciativas de presupuestos de género en el marco de la presupuestación orientada al desempeño*. Nueva York: UNIFEM.

SHARP, Rhonda y BROOMHILL, Ray (2002). Budgeting for equality: the Australian experience. *Feminist economics* 8 (1), 25-47.

Social Progress Imperative. *Índice de progreso social*. Recuperado el 09 de diciembre de 2014 de <http://www.socialprogressimperative.org/es/data/spi>

- SQUIRES, Judith (2007). *The new politics of gender equality*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Taylor, S.J. y Bogdan, R (2010). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Barcelona: Paidós Básica.
- TODARO, Rosalba (2000). "Aspectos de género de la globalización y la pobreza". *Outlook on gender equality development and peace beyond the year 2000, 44th Session of the Comisión of Status of Women*, UUNN, Nueva York 28 febrero-17 marzo 2000.
- TORNS Martín, Teresa (2014). *Nuevas profesiones para la Organización Social del Cuidado Cotidiano. Memoria final de investigación*. Barcelona: UAB, Fondo Social Europeo, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.
- TORRES BLASCO, Juan (2012). *8 de marzo: una aproximación al feminismo en Baleares*. Recuperado el 22 de abril de 2016 de <http://adibs-feminista.org/2012/03/08/8-de-marzo-una-aproximacion-al-feminismo-en-baleares-juan-torres-blasco-periodista/>
- TORTOSA, José María (2008). "Maldesarrollo inestable: un diagnóstico". *Actual Marx Intervenciones*, núm. 7, pp. 121-138
- TUANA, Andrea y SAMUNISKI, Fanny (2005). *Violencia doméstica e incidencia en políticas públicas*. Montevideo: Red Uruguaya contra la violencia doméstica y sexual y UNFPA.
- Unión Europea (1992). Tratado de la Unión Europea. Diario Oficial de las Comunidades Europeas Nº C 224/1 de 31 de agosto de 1992.
- Unión Europea (1997). Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los tratados constitutivos de las comunidades europeas y determinados actos conexos. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Unión Europea (2000). *Carta de los derechos fundaméntelas de la Unión Europea*. Diario Oficiadle las Comunidades Europeas C 364 de 18 de diciembre de 2000.
- Unión Europea (2001). *Tratado de Niza por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los tratados constitutivos de las comunidades Europeas y determinados actos conexos*. Diario Oficial de la Unión Europea C 80 de 10 de marzo de 2001.
- Unión Europea (2006) *Versión Consolidada del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea*. Diario Oficial de la Unión Europea C 321 del 29 de diciembre de 2006.

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

Unión Europea (2010). *Versión Consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*. Diario Oficial de la Unión Europea C 83 de 30 de marzo de 2010.

Unión Internacional de Autoridades Locales (1998). *Declaración Mundial de la IULA sobre las mujeres en el gobierno local*. Recuperado el 25 de junio de 2014, de http://www.redmujer.org.ar/herramientas/declara_iula.html

United Nations. Economic and Social Council (2005). *Declaration issued by the Comisión on the Status of Women at its forty-ninth session*. E/CN.6/2005/L.1

UNRISD (2005), "Igualdad de género: la lucha por la justicia en un mundo desigual". *UNRISD Informa. Boletín del Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social*, núm. 27, pp. 1-3.

VALIENTE FERNÁNDEZ, Celia (1994). *El feminismo institucional en España: el Instituto de la Mujer, 1983-1994*. Estudios/Working Papers (Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales), núm. 58.

VALIENTE FERNÁNDEZ, Celia (1996). "Olvidando el pasado: la política familiar en España (1975-1996)". *Gestión y análisis de políticas públicas*, núm. 5-6, pp. 151-162.

VALIENTE FERNÁNDEZ, Celia (2005). "The women's movement, gender equality agencies, and central-state debates on political representation in Spain". En Joni Lovenduski (ed.), *State Feminism and Political Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.

VALIENTE FERNÁNDEZ, Celia (2007). "Developing Countries and New Democracies Matter: An Overview of Research on State Feminism Worldwide". *Politics & Gender*, vol. 3, núm.4, pp. 530-541

VALIENTE FERNÁNDEZ, Celia (2008). "Spain at the vanguard in European gender equality policies". En Roth, Silke (ed.) *Gender Politics in the Expanding European Union: Mobilization, Inclusion, Exclusion*. New York: Berghahn, pp. 101-117.

VERLOO, Mieke (2005). "Displacement and empowerment: Reflections on the concept and practice of the Council of Europe approach to gender mainstreaming and gender equality". *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society*, vol. 12, núm.3, pp. 344-365.

VILLAGÓMEZ, Elizabeth (2004). "Gender Responsive Budgets: issues, good practices and policy options". *Regional Symposium on Mainstreaming Gender into Economic Policies* (NNUU), Ginebra, del 28 al 30 de enero.

VILLAGÓMEZ, Elizabeth (2011). "Conceptos básicos y ejemplos de presupuestos con enfoque de género". *Presupuesto y Gasto Público* 64/2011, pp. 11-26.

WALLACE, Helen (2000). "Europeanisation and Globalisation: Complementary or contradictory trends?" *New Political Economy*, vol. 5, núm. 3, pp. 369-382.

WARING, Marilyn (1994). *Si las mujeres contaran: una nueva economía feminista*. Madrid: Vindicación Feminista.

ZABALA, Idoe (2010). "Estrategias alternativas en los debates sobre género y desarrollo". *Revista de economía crítica*, núm. 9, pp. 75-89.

ZABALAGA, Carmen (2013). *Propuesta Metodológica. Categorías para el análisis y la orientación de la inversión en igualdad de género en Bolivia*. Serie en la economía contamos todas y todos. Serie: En la Economía Contamos Todas y Todos, Cuaderno de trabajo 13. La Paz: ONU Mujeres.

DOCUMENTOS DE LOS GOBIERNOS ESTATAL, AUTONÓMICOS Y PROVINCIALES: INFORMES Y PLANES.

Diputación Foral de Gipuzkoa (2008). *Plan Foral para la igualdad de mujeres y hombres en Gipuzkoa 2008-2011*. Donostia: Dirección General de Cooperación, DDHH e Igualdad, Gipuzkoako Foru Aldundia/Diputación Foral de Gipuzkoa (DFG).

Diputación Foral de Gipuzkoa (2010). *Informe de Evaluación de Impacto de Género. Proyecto de presupuestos generales del Territorio Histórico de Gipuzkoa para el año 2011*. Donostia: Dirección General de Cooperación, DDHH e Igualdad, Gipuzkoako Foru Aldundia/Diputación Foral de Gipuzkoa (DFG).

Diputación Foral de Gipuzkoa (2011). *Informe de Evaluación de Impacto de Género. Proyecto de presupuestos generales del Territorio Histórico de Gipuzkoa para el año 2012*. Donostia: Departamento de Hacienda y Finanzas, Gipuzkoako Foru Aldundia/Diputación Foral de Gipuzkoa (DFG).

Diputación Foral de Gipuzkoa (2011b). *Convenio de colaboración entre el Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Gipuzkoa y la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea*. BOG Núm. 119 de 23 de junio de 2011.

Diputación Foral de Gipuzkoa (2012). *Informe ejecutivo. Estudio sobre el impacto del enfoque de género en los presupuestos de 2013*. Donostia: Departamento de Hacienda y Finanzas, Gipuzkoako Foru Aldundia/Diputación Foral de Gipuzkoa (DFG).

Diputación Foral de Gipuzkoa (2013). *Informe de Evaluación de Impacto de Género. Proyecto de presupuestos generales del Territorio Histórico de Gipuzkoa para el año 2014*. Informe ejecutivo del enfoque de género en los presupuestos de 2014. Donostia: Departamento de Hacienda y Finanzas, Gipuzkoako Foru Aldundia/Diputación Foral de Gipuzkoa (DFG).

Diputación Foral de Gipuzkoa (2013b). *II Plan Foral para la Igualdad de Mujeres y Hombres 2012-2020*. Donostia: Dirección General de Igualdad, Gipuzkoako Foru Aldundia/Diputación Foral de Gipuzkoa (DFG).

Diputación Foral de Gipuzkoa (2014). *Estudio sobre el impacto del enfoque de género en los presupuestos de 2015. Informe ejecutivo*. Donostia: Departamento de Hacienda y Finanzas, Gipuzkoako Foru Aldundia/Diputación Foral de Gipuzkoa (DFG).

Diputación Foral de Gipuzkoa (2015). *Estudio sobre el impacto del enfoque de género en los presupuestos de 2016. Informe ejecutivo*. Donostia: Departamento de Hacienda y Finanzas, Gipuzkoako Foru Aldundia/Diputación Foral de Gipuzkoa (DFG).

Diputación Foral de Gipuzkoa (2015b). “La experiencia de la Diputación Foral de Gipuzkoa en presupuestos sensibles al género”. Departamento de Hacienda y Finanzas. *Jornadas internacionales “¿Tiene sexo la política presupuestaria?”*. Donostia, 5 y 6 de marzo 2015.

Diputación Foral de Gipuzkoa (2016). *Informe de evaluación de impacto de género del proyecto de Norma Foral por la que se aprueba la Cuenta General del Territorio Histórico de Gipuzkoa para 2015*. Donostia: Departamento de Hacienda y Finanzas, Gipuzkoako Foru Aldundia/Diputación Foral de Gipuzkoa (DFG).

Emakunde (1991). *I Plan de Acción positiva para las Mujeres en la Comunidad Autónoma de Euskadi. 1991-1994*. Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco.

Emakunde (1996). *II Plan de Acción positiva para las Mujeres en la Comunidad Autónoma de Euskadi*. Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco.

Emakunde (1999). *III Plan para la Acción positiva en Euskadi*. Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco.

Emakunde (S/A). *Biblioteca temática digital: Presupuestos Públicos en-Clave de género*. Recuperado el 12 febrero 2017, de http://www.emakunde.euskadi.eus/contenidos/informacion/pub_informes/es_emakunde/adjuntos/pres_pub_clave_genero_es.pdf

Emakunde (2006). *Presupuestos locales con enfoque de género*. Vitoria-Gasteiz: Emakunde. Recuperado el 17 enero 2013, de http://www.emakunde.euskadi.net/u72-20010/es/contenidos/informacion/pub_informes/es_emakunde/adjuntos/pres_loc_enfoque_genero_es.pdf

Emakunde (2006b). *IV Plan para la Igualdad de Mujeres y Hombres en la CAPV. Directrices VIII Legislatura*. Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco.

Emakunde (2010). *V Plan para la Igualdad de Mujeres y Hombres en la CAE. Directrices para la IX Legislatura*. Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco.

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

Emakunde (2011). *Seguimiento del cumplimiento, desarrollo y aplicación de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres*. Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco. Recuperado el 21 de enero 2013, de http://www.emakunde.euskadi.eus/u72-20010/es/contenidos/informacion/u72_ley_igualdad/es_ley_igua/adjuntos/evaluacion-final-2005-2010_es.pdf

Emakunde (2014). *VI Plan para la Igualdad de Mujeres y Hombres en la CAE*. Vitoria- Gasteiz: Gobierno Vasco.

Generalitat de Catalunya (2013). *Plan estratégico de políticas de mujeres del Gobierno de la Generalitat de Cataluña. 2012-2015*. Barcelona: Institut Català de les Dones, Generalitat de Catalunya.

Generalitat Valenciana (s/a). *Guía para la elaboración del Informe de Impacto de Género en los Presupuestos de la Generalitat*. Valencia: Conselleria de Hacienda y Administración Pública, Generalitat Valenciana (no publicado).

Generalitat Valenciana (2011). *IV Plan de igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres 2011-2014*. Valencia: Conselleria de Justicia y Bienestar Social, Generalitat Valenciana.

Generalitat Valenciana (2014). *Informe Impacto de Género en los Presupuestos de la Generalitat. Presupuestos 2015*. Valencia: Conselleria de Hacienda y Administración Pública, Generalitat Valenciana

Generalitat Valenciana (2015). *Informe Impacto de Género en los Presupuestos de la Generalitat. Presupuestos 2016*. Valencia: Conselleria de Hacienda y Administración Pública, Generalitat Valenciana

Generalitat Valenciana (2016). *Informe Impacto de Género en los Presupuestos de la Generalitat. Presupuestos 2017*. Valencia: Conselleria de Hacienda y Administración Pública, Generalitat Valenciana

Gobierno de Aragón (2002). *III Plan de Acción Positiva para las Mujeres en Aragón (2001-2004)*. Zaragoza: Instituto Aragonés de la Mujer, Gobierno de Aragón.

Gobierno de Canarias (2013). *Estrategia para la igualdad de mujeres y hombres 2013-2020*. Tenerife: Instituto Canario de Igualdad, Gobierno de Canarias.

Gobierno de Castilla –La Mancha (2011). *Plan estratégico para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres Castilla La Mancha, 2011-2016*. Albacete: Instituto de la Mujer Castilla –La Mancha, Gobierno de Castilla –La Mancha.

Gobierno de Castilla y León (2013). *Plan autonómico para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y contra la violencia de género en Castilla y León 2013-2018*. Valladolid: Dirección General de la Mujer, Gobierno de Castilla y León.

Gobierno de Cantabria (2007). *Estrategia de Mainstreaming de género del Gobierno de Cantabria 2007-2015*. Santander: Consejería de Empleo y Bienestar Social, Gobierno de Cantabria.

Gobierno de España (2003). *IV Plan de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres 2003-2006*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Gobierno de España. Recuperado el 13 de febrero de 2015 de http://www.csd.gob.es/csd/estaticos/myd/contacto/iv_plan_igualdad_2003-2006.pdf

Gobierno de España (2009). *Guía metodológica para la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo*. Recuperada el 12 de febrero de 2015 de http://www.sefp.minhafp.gob.es/dam/es/web/areas/modernizacion-procedimientos/impacto_normativo/guia-metodologica-ain-1264084813.pdf

Gobierno de España (2010). *III Informe del Observatorio estatal de violencia sobre la Mujer. Informe Ejecutivo*. Madrid: Ministerio de Igualdad, Gobierno de España.

Gobierno de España (2010b). *Informe de impacto de género del proyecto de ley de presupuestos generales del estado para 2011*. Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda y Ministerio de Igualdad, Gobierno de España

Gobierno de España (2010c). *Guía metodológica para la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo*. Madrid: Ministerio de la Presidencia, Gobierno de España.

Gobierno de España (2011). *Informe de impacto de género del proyecto de ley de presupuestos generales del estado para 2012*. Madrid: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Gobierno de España.

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

Gobierno de España (2012). *Informe de impacto de género del proyecto de ley de presupuestos generales del estado para 2013*. Madrid: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Gobierno de España.

Gobierno de España (2013). *Informe de impacto de género del proyecto de ley de presupuestos generales del estado para 2014*. Madrid: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Gobierno de España.

Gobierno de España (2014). *Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades*. Madrid: Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades Gobierno de España.

Gobierno de España (2014b). *Informe de impacto de género del proyecto de ley de presupuestos generales del estado para 2015*. Madrid: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Gobierno de España.

Gobierno de España (2015). *Informe de impacto de género del proyecto de ley de presupuestos generales del estado para 2016*. Madrid: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Gobierno de España.

Gobierno de Extremadura (2013). *Plan para la igualdad de las mujeres de Extremadura 2013-2016*. Mérida: Instituto de la Mujer de Extremadura, Gobierno de Extremadura.

Gobierno de Galicia (2013). *VI Plan Gallego para la igualdad entre mujeres y hombres. Estrategia 2013-2015*. Santiago de Compostela: Secretaria Xeral de Igualdade, Gobierno de Galicia.

Gobierno de la Comunidad de Madrid (2001). *IV Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2001-2005)*. Madrid: Dirección General de la Mujer, Gobierno Comunidad de Madrid.

Gobierno de la Región de Murcia (2009). *IV Plan estratégico de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres de la Región de Murcia. 2009-2011*. Murcia: Dirección General de Asuntos Sociales, Igualdad e Inmigración, Gobierno de la Región de Murcia.

Gobierno del Principado de Asturias (2005). *Programa de estrategias para avanzar en el desarrollo de las políticas de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres 2005-2007*. Gijón: Instituto Asturiano de la Mujer, Gobierno del Principado de Asturias.

Gobierno de Navarra (2006). *I Plan de igualdad de oportunidades para mujeres y hombres de la Comunidad Foral de Navarra 2006-2010*. Pamplona: Instituto Navarro para la Igualdad, Gobierno de Navarra.

Gobierno Vasco (2016). *I Plan de Igualdad de Mujeres y Hombres de la Administración General y Organismos Autónomos de la Comunidad Autónoma de Euskadi*. Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco.

Gobierno de La Rioja (2011). *IV Plan Integral de la Mujer 2011-2014*. Logroño: Consejería de Salud y Servicios Sociales, Gobierno de La Rioja.

Govern de les Illes Balears (s/a). *Pla Igualtat del personal se serveis generals de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears*. Palma de Mallorca: Govern de les Illes Balears

Govern de les Illes Balears (2012). *Pla Igualtat 2012-2015*. Palma de Mallorca: Govern de les Illes Balears

Junta de Andalucía (s/a) (a). *Materiales del Proyecto G+. Guía de Autoposicionamiento y Cuestionario sobre los programas presupuestarios*. Sevilla: Consejería de Economía y Hacienda, Junta de Andalucía.

Junta de Andalucía, (s/a) (b). *Proyecto G+. Una metodología para avanzar en igualdad de género desde los presupuestos públicos*. Sevilla: Consejería de Economía y Hacienda, Junta de Andalucía.

Junta de Andalucía, (s/a) (c). *Proyecto G+. Metodología para elaborar un presupuesto con perspectiva de género*. Sevilla: Consejería de Economía y Hacienda, Junta de Andalucía.

Junta de Andalucía. Curso on-line "*Iniciación al Presupuesto Público con Perspectiva de Género en Andalucía*". Recuperado el 01 noviembre de 2015, de http://www.juntadeandalucia.es/haciendayadministracionpublica/planif_presup/genero/formacion.htm

Junta de Andalucía (2005). *Informe de evaluación de impacto de género del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2006*. Sevilla: Servicio de Estudios y Publicaciones, Consejería de Economía y Hacienda, Junta de Andalucía.

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

Junta de Andalucía (2006). *Informe de evaluación de impacto de género del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2007*. Sevilla: Servicio de Estudios y Publicaciones, Consejería de Economía y Hacienda, Junta de Andalucía.

Junta de Andalucía (2007). *Informe de evaluación de impacto de género del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2008*. Sevilla: Servicio de Estudios y Publicaciones, Consejería de Economía y Hacienda, Junta de Andalucía.

Junta de Andalucía (2008). *Informe de evaluación de impacto de género del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2009*. Sevilla: Servicio de Estudios y Publicaciones, Consejería de Economía y Hacienda, Junta de Andalucía.

Junta de Andalucía (2009a). *Informe de evaluación de impacto de género del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2010*. Sevilla: Servicio de Estudios y Publicaciones, Consejería de Economía y Hacienda, Junta de Andalucía.

Junta de Andalucía (2009b). *Proyecto G+. Una metodología para avanzar en igualdad de género desde los presupuestos públicos*. Sevilla: Servicio de Estudios y Publicaciones, Consejería de Economía y Hacienda, Junta de Andalucía.

Junta de Andalucía (2010). *1r Plan Estratégico para la igualdad de Mujeres y Hombres en Andalucía 2010-2013*. Sevilla: Instituto Andaluz de la Mujer, Junta de Andalucía.

Junta de Andalucía (2010b). *Informe de evaluación de impacto de género del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2011*. Sevilla: Junta de Andalucía, Consejería de Economía y Hacienda, Servicio de Estudios y Publicaciones.

Junta de Andalucía (2011). *Informe de evaluación de impacto de género del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2012*. Sevilla: Servicio de Estudios y Publicaciones, Consejería de Economía y Hacienda, Junta de Andalucía.

Junta de Andalucía (2012). *Informe de evaluación de impacto de género del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2013*. Sevilla: Servicio de Estudios y Publicaciones, Consejería de Economía y Hacienda, Junta de Andalucía.

Junta de Andalucía (2013). *Informe de evaluación de impacto de género del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2014*. Sevilla: Servicio de Estudios y Publicaciones, Consejería de Economía y Hacienda, Junta de Andalucía.

Junta de Andalucía (2013b). *Pacto Andaluz por la Igualdad de Género*. Recuperado el 08 de diciembre de 2015 de <http://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/PACTO%20ANDALUZ%20POR%20LA%20IGUALDAD%20DE%20G%20C3%89NERO.pdf>

Junta de Andalucía (2015). *Informe de evaluación de impacto de género del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2016*. Sevilla: Servicio de Estudios y Publicaciones, Consejería de Economía y Hacienda, Junta de Andalucía.

LEGISLACIÓN ESTATAL, AUTONÓMICA Y PROVINCIAL

Ámbito estatal.

Constitución Española. BOE núm. 311 de 29 de diciembre de 1978 (pp. 29313-29424).

Ley 16/1983, de 24 de octubre, de creación del Organismo Autónomo Instituto de la Mujer. BOE núm. 256 de 26 de octubre de 1983.

Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. BOE núm. 285, de 28 de noviembre de 1997 (pp. 35082-35088).

Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras. BOE núm. 266 de 06 de noviembre de 1999 (pp. 38934-38942).

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. BOE núm. 246 de 14 de octubre de 2003 (pp. 36770-36771).

Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. BOE núm. 284 de 27 de noviembre de 2003, (pp. 42079-42126).

Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. BOE núm. 299 de 15 de diciembre de 2006 (pp. 44142-44156).

Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa. BOE núm. 226 de 17 de septiembre de 2014 (pp. 72336-72386).

Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación. BOE núm. 73 de 26 de marzo de 2002 (pp. 11981-11991).

Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. BOE núm. 313 de 29 de diciembre de 2004 (pp. 42166-42197).

Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. BOE núm. 71 de 23 de marzo de 2007 (pp. 12611-12645).

Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo. BOE núm. 55 de 4 de marzo de 2010 (pp. 21001 a 21014).

Orden EHA/857/2005, de 5 de abril, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2006. BOE núm. 83 de 7 de abril de 2005 (pp.11811-11829).

Orden EHA/1301/2008, de 6 de mayo, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado 2009. BOE núm. 113 de 9 de mayo de 2008 (pp. 22922-22940).

Orden EHA/994/2009, de 16 de abril, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2010. BOE núm. 100 de 24 de abril de 2009 (pp. 36510-36545).

Orden EHA/1320/2010, de 18 de mayo, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2011. BOE núm. 124 de 21 de mayo de 2010 (pp. 44300-44335).

Orden EHA/1333/2011, de 19 de mayo, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2012. BOE núm. 123 de 24 de mayo de 2011 (pp. 51396-51432).

Orden HAP/1294/2012, de 14 de junio, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2013. BOE núm. 144 de 16 de junio de 2012 (pp. 43382-43416).

Orden HAP/981/2013, de 31 de mayo, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2014. BOE núm. 133 de 4 de junio de 2013 (pp. 41930-41960).

Orden HAP/988/2014, de 12 de junio, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2015. BOE núm. 144 de 14 de junio de 2014 (pp. 45009-45044).

Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. BOE núm. 59 de 9 de marzo de 2004 (pp.10284-10342).

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

Real Decreto 432/2008, de 12 de abril, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales. BOE núm. 90, de 14 de abril de 2008 (pp. 19757- 19759).

Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo. BOE núm. 173 de 18 de julio 2009 (pp. 60174-60177).

Real Decreto 1313/2010, de 20 de octubre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales. BOE núm. 255 de 21 de octubre de 2010 (pp. 88340- 88344).

Real Decreto 1823/2011, de 21 de diciembre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales. BOE núm. 307, de 22 de diciembre de 2011 (pp. 139961-139965).

Comunidad Autónoma de Andalucía

Decreto 1/1989, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento del Instituto Andaluz de la Mujer. BOJA núm. 5 de 17 de enero de 1989 (pp. 107- 109).

Decreto 287/1990, de 11 de septiembre, de estructura orgánica de la Consejería de Asuntos Sociales. BOJA núm. 77 de 13 de septiembre de 1990 (pp. 7416- 7418).

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. BOJA núm. 50 de 12 de marzo de 2004 (pp. 6341- 6342).

Decreto 437/2008, de 2 de septiembre, por el que se crea la Comisión Interdepartamental para la Igualdad de Mujeres y Hombres. BOJA núm. 180 de 10 de septiembre de 2008 (pp. 9-10).

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 2010 (pp. 8-10)

Decreto 275/2010, de 27 de abril, por el que se regulan las Unidades de Igualdad de Género en la Administración de la Junta de Andalucía. BOJA núm. 92 de 13 de mayo de 2010 (pp. 8- 9).

Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Hacienda Pública de la Junta de Andalucía. BOJA núm. 53 de 18 de marzo de 2010 (pp. 6- 28).

Ley 5/1983, de 19 de julio, General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía. BOJA núm. 59 de 26 de julio de 1983 (pp. 778- 790).

Ley 10/1988 de diciembre, de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1989. BOJA núm. 106 de 30 de diciembre de 1988 (pp. 5526- 5534).

Ley 4/1989, de 12 de diciembre, de Estadísticas de la Comunidad Autónoma de Andalucía. BOJA núm. 100 de 19 de diciembre de 1989 (pp. 5584- 5589).

Ley 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas. BOJA núm. 251 de 31 de diciembre de 2003 (pp. 27502- 27538).

Ley 4/2007, de 4 de abril, por la que se modifica la Ley 4/1989, de 12 de diciembre, de Estadísticas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y se aprueba el Plan Estadístico de Andalucía 2007-2010. BOJA núm. 82 de 26 de abril de 2007.

Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía. BOJA núm. 247 de 18 de diciembre de 2007 (pp. 7-17).

Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. BOE núm. 68 de 20 de marzo de 2007 (pp. 11871-11909).

Orden de 25 de mayo de 2005, por la que se dictan las normas para la elaboración del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2006. BOJA núm. 105 de 1 de junio de 2005 (pp. 33- 54).

Orden de 22 de mayo de 2006, por la que se dictan las normas para la elaboración del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2007. BOJA núm. 103 (pp.7-28).

Orden de 24 de abril de 2007, por la que se dictan normas para la elaboración del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2008. BOJA de 7 de mayo de 2007 (pp. 7- 8).

Orden de 26 de mayo de 2008, por la que se dictan normas para la elaboración del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2009. BOJA núm. 113 de 9 de junio de 2008

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

Orden de 26 de mayo de 2009, por la que se dictan las normas para la elaboración del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2010. BOJA núm. 102 de 29 de mayo de 2009 (pp. 130- 150).

Orden de 20 de mayo de 2010, por la que se dictan las normas para la elaboración del Presupuesto de la Junta de Andalucía para el año 2011. BOJA núm. 104 de 31 de mayo de 2010 (pp. 6- 26).

Orden de 23 de mayo de 2011, por la que se dictan las normas para la elaboración del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2012. BOJA núm. 103 (pp. 6- 17).

Orden de 3 de julio de 2012, por la que se establecen los códigos y las definiciones de la clasificación económica del estado de gastos. BOJA núm. 141 de 19 de julio de 2012 (pp.

Orden de 11 de junio de 2014, por la que se dictan normas para la elaboración del presupuesto de la Junta de Andalucía para el año 2015. BOJA núm. 114 de 16 de junio de 2014 (pp. 19-94)

Comunidad Autónoma Vasca

Decreto 301/1988, de 13 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Instituto Vasco de la Mujer/Emakumearen Euskal Erakundea. BOPV núm. 240 de 23 de diciembre de 1988 (pp. 7411-7417).

Decreto 103/1998, de 9 de junio, de creación de la Comisión Consultiva del Instituto Vasco de la Mujer/Emakumearen Euskal Erakundea (pp. 11785-11788).

Decreto 214/2006, de 31 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica y funcional de Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer. BOPV núm. 220 de 17 de noviembre de 2006 (pp. 22910- 22922).

Decreto 261/2006 de 26 de diciembre, de regulación de la Comisión Interdepartamental para la Igualdad de Mujeres y Hombres. BOPV núm. 12 del 17 de enero de 2007 (pp. 871-877).

Decreto 5/2007, de 16 de enero, de regulación de la Comisión Interinstitucional para la Igualdad de Mujeres y Hombres. BOPV núm. 23 del 1 de febrero de 2007 (pp.2098- 2104).

Decreto 213/2007, de 27 de noviembre, por el que se regulan las unidades administrativas encargadas del impulso y coordinación de las políticas de igualdad en los departamentos del

Gobierno Vasco, así como en sus organismos autónomos y entes públicos. BOPV núm. 241 de 17 de diciembre de 2007 (pp. 29836-29840).

Decreto 6/2014, de 4 de febrero, de modificación del Decreto por el que se establece la estructura orgánica y funcional de Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer. BOPV núm. 35 de 20 de febrero de 2014.

Ley 2/1988, de 5 de febrero, sobre creación de Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer. BOPV núm. 45 de 4 de marzo de 1988 (pp. 1416-1419)

Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres. BOPV núm. 42 de 2 de marzo de 2005 (pp. 3217-3268)

Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco. BOE núm. 306, de 22 de diciembre de 1979 (pp. 29357-29363).

Orden 17/2014, de 8 de septiembre, de la Consellería de Hacienda y Administración Pública, por la que se dictan las normas para la elaboración del presupuesto de la Generalitat para el ejercicio 2015. DOGV núm. 7357 de 10 de septiembre de 2014 (pp. 22010-22088).

Orden 1/2015, de 9 de septiembre, del conseller de Hacienda y Modelo Económico, por la que se dictan las normas para la elaboración del presupuesto de la Generalitat para el ejercicio 2016. DOGV núm. 7613 de 11 de septiembre de 2015 (pp. 24850-24922).

Orden 4/2016, de 17 de junio, de la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico, por la que se dictan las normas para la elaboración del presupuesto de la Generalitat para el ejercicio 2017. DOGV núm. 7811 de 26 de junio de 2016 (pp. 17149-17234).

Comunidad Valenciana

Decreto 75/2011, de 24 de junio, del Consell, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las consellerias de la Generalitat. DOGV núm. 6552 del 27 de junio de 2011 (pp.26127-26135).

Decreto 99/2011, de 26 de agosto, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria de Justicia y Bienestar Social. DOGV núm. 6597, del 30 de agosto de 2011 (pp. 30970-30991).

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

Decreto 179/2012, de 4 de diciembre, del Consell, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y las Consellerías de la Generalitat. DOGV núm. 6924 de 17 de diciembre de 2012 (pp. 35763-35771).

Decreto 154/2014, de 26 de septiembre, del Consell, por el que se crea la Comisión del Informe de Impacto de Género en los Presupuestos de la Generalitat. DOGV núm. 7370, del 29 de septiembre de 2014 (pp. 23171-23174).

Decreto 103/2015, de 7 de julio, del Consell, por el que establece la estructura orgánica de la Presidencia y de las consellerías de la Generalitat. DOGV núm. 7566 de 08 de julio de 2015 (pp.21644-21656).

Decreto 190/2016, de 16 de diciembre, del Consell, por el que se regula el Consejo de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana. DOGV núm. 7942 de 22 de diciembre de 2016 (pp. 35435-35411).

Ley 9/2003, de 2 de abril, para la igualdad entre mujeres y hombres. DOGV núm. 4474 de 4 de abril de 2003 (pp. 9943-9954).

Ley 6/2013, de 26 de diciembre, de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2014. DOGV núm. 7182 de 30 de diciembre de 2013 (pp. 36421-36641)

Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de transparencia, buen gobierno y participación ciudadana de la Comunidad Valenciana. DOGV núm. 7500 de 08 de abril de 2015 (pp.10242-10264).

Ley 13/2016, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat. DOGV, núm. 7948 de 31 de diciembre de 2016 (pp. 36806-36929).

Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. BOE núm. 164 de 10 de julio de 1982 (pp. 18813-18820).

Orden de 25 de julio del 1997, de la Consellería de Bienestar Social, por la que se crea el Consejo Valenciano de la Mujer. DOGV núm. 3081, del 18 de septiembre de 1997 (pp. 14830-14832).

Resolución de 9 de junio de 2016, por la que se ordena la publicación del I Plan de Igualdad de la Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública. DOGV núm. 7807 de 16 de junio de 2016 (pp. 16005-16141).

Otras comunidades autónomas

Ley 5/2000, de 20 de abril, del Instituto Balear de la Mujer. BOE núm. 118 de 17 de mayo de 2000 (pp. 18112-18114).

Ley 8/2000, de 27 de octubre, de Consejos Insulares. BOE núm. 279 de 21 de noviembre de 2000 (pp. 40311- 40321).

Ley 1/2003, de 3 marzo 2003. Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres en Castilla y León. BOCL núm. 46 Suplemento de 7 de marzo 2003 (pp. 2-11).

Ley 7/2004, de 16 de julio, gallega para la igualdad de mujeres y hombres. DOG núm. 149 de 03 de agosto de 2004 (p. 11.023).

Ley 12/2006, de 20 de septiembre, para la mujer. BOIB núm. 16918 de 26 de septiembre de 2006 (pp. 18-24).

Ley 7/2007, de 4 de abril, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, y de Protección contra la Violencia de Género en la Región de Murcia. BORM núm. 91 de 21 de abril de 2007 (pp. 12369-12382).

Ley 7/2007, de 22 de octubre, de modificación de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres de Castilla y León. BOE núm. 270 de 10 de noviembre de 2007 (pp. 46229-46229).

Ley 3/2008, de 3 de julio, de modificación de la Ley 7/2007, de 4 de abril, para la igualdad entre mujeres y hombres, y de protección contra la violencia de género en la Región de Murcia. BOE núm. 31 de 5 de febrero de 2011 (pp. 12675-12676).

Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres. BOC núm. 45 de 05 de marzo de 2010 (pp. 6038- 6064).

Ley 12/2010, de 18 de noviembre, de Igualdad entre Mujeres y Hombres de Castilla-La Mancha. DOCM núm. 228 de 25 de noviembre de 2010 (pp. 54647-54667).

Ley 8/2011, de 23 de marzo, de Igualdad entre Mujeres y Hombres y contra la Violencia de Género en Extremadura. DOE núm. 59, de 25 de marzo de 2011 (pp. 7426-7491).

Ley 17/2015, de 21 de julio, de igualdad efectiva de mujeres y hombres. DOGC núm. 6919 de 23 de julio de 2015 (pp. 1-39)

Ley Foral 33/2002, de 28 de Noviembre, de fomento de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres de Navarra. BON núm. 150 de 13 de diciembre de 2002 (pp. 10730-10731)

Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears. BOE núm. 52, de 1 de marzo de 2007 (pp. 8703-8728).

Isla de Mallorca

Decreto de la Presidenta de 9 de julio de 2007, por el cual se establece la estructura del gobierno del Consejo de Mallorca. Recuperado el 8 de agosto de 2016 de <http://www.conselldemallorca.net/media/25159/RP-23-7-07.pdf>

Decreto de la Presidenta de 13 de julio de 2007, por el cual se establece la estructura orgánica básica del Gobierno del Consejo de Mallorca. Recuperado el 8 de agosto de 2016 de <http://www.conselldemallorca.net/media/25159/RP-23-7-07.pdf>

Número de Registro 14917. Estructura orgánica básica del Gobierno del Consejo Mallorca. BOIB núm. 115 de 28 de julio de 2007 (p. 62).

Territorio Histórico de Gipuzkoa

Decreto Foral 68/2008 de 9 de septiembre, de creación, composición y funcionamiento de la Comisión y del Grupo Técnico Interdepartamentales y de las Unidades Intradepartamentales de Igualdad de mujeres y Hombres. BOG núm. 177 de 16 de septiembre de 2008.

Decreto Foral 9/2014, de 18 de marzo, por el que se crea GUNEA: Espacio de participación e interlocución para la Igualdad en Gipuzkoa. BOG núm. 55 de 21 de marzo de 2014.

Decreto Foral 18/2015, de 25 de junio sobre estructura departamental básica de la Diputación Foral de Gipuzkoa. BOG núm. 120 de 26 de junio 2016

Norma Foral 6/2005, de 12 de julio, sobre Organización Institucional, Gobierno y Administración del Territorio Histórico de Gipuzkoa. BOG núm. 137 de 20 de julio de 2005.

Norma Foral 4/2007, de 27 de marzo, de Régimen Financiero y Presupuestario del Territorio Histórico de Gipuzkoa. BOG núm. 72 de 13 de abril de 2007.

Norma Foral 2/2015, de 9 de marzo, para la igualdad de mujeres y hombres. BOG núm. 50 de 16 de marzo de 2015.

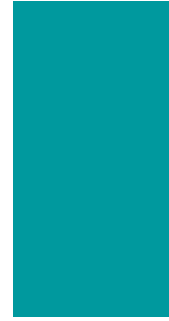
Resolución 68/2009, relativa a los informes preceptivos de impacto de género (VIII legislatura). Juntas Generales de Gipuzkoa. Recuperado el 09 de octubre de 2016, de http://www.juntadeandalucia.es/economiayhacienda/planif_presup/genero/documentacion/Resol2009_68.pdf

— |

| —

— |

| —



ANEXOS

— |

| —

— |

| —

ANEXO 1. RELACIÓN DE PONENCIAS Y ENTREVISTAS REALIZADAS

PONENCIAS DE INFORMANTES CLAVE E INTERCAMBIO DE CONOCIMIENTOS.

Ponente	Cargo	Ponencia	Fecha	Jornadas
P0.E1- Angela O'Hagan	Profesora Glasgow Caledonian University	La introducción de la perspectiva feminista en los procesos presupuestarios públicos: una apuesta a favor de la equidad y la eficiencia pública	5-mar.-15	Jornadas Internacionales ¿Tiene sexo la política presupuestaria? Introducción de la perspectiva feminista en los procesos presupuestarios públicos: una apuesta a favor de la equidad y la eficiencia pública. Diputación Foral de Gipuzkoa
P1.CAA1- Anabel Escobar Arroyo	Jefa de Servicio de Seguimiento, Evaluación y Política Presupuestaria. Consejería de Hacienda, Junta de Andalucía.	La experiencia de la Junta de Andalucía en la Incorporación de la perspectiva de género en el proceso presupuestario		
P2.G1- Laura Gómez	Directora de Igualdad Diputación de Gipuzkoa	Diseño y planificación de una política de igualdad desde el enfoque feminista de la sostenibilidad de la vida		
P3.E2- Mertxe Larrañaga y Yolanda Jubeto	Profesoras Departamento de Economía Aplicada I, Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea	Euskal esperientzia genero aurrekontuetan	6-mar.-15	
P4.EE1- José Luis Burgos Fresno	Instituto de la Mujer	Los informes de impacto de género de los Presupuestos Generales del Estado en España: Retos y logros en una experiencia pionera	11-may.-15	I Jornadas sobre cómo incorporar la perspectiva de género en los presupuestos de la Universitat de València. Unitat d'Igualtat, Universitat de Valencia.
P5.CAA2- Lina Gálvez	Catedrática de Historia e Instituciones Económicas de la Universidad Pablo de Olavide	Presupuestos sensibles al género en el ámbito universitario		
P6.CAA6- María José Romero	Secretaria General de Hacienda. Junta de Andalucía	¿Cómo elaborar presupuestos con perspectiva de género?	16-may.-16	II Jornadas de presupuestos con perspectiva de género. Unitat d'Igualtat, Universitat de Valencia.

INFORMANTE CLAVE

ENTREVISTA	PERFL	FECHA	DURACIÓN
E5.E3	Raquel Coello Cremades. Experta internacional y miembro de los movimientos feministas	15- jun.- 2016	37 min

ENTREVISTAS RELATIVAS A LA INICIATIVA DEL GOBIERNO DEL ESTADO ESPAÑOL

ENTREVISTA	PERFL	FECHA	DURACIÓN
E0.EE2	Miembra de los movimientos feministas estatales	04- dic.-2015	1h 13 min.

ENTREVISTAS RELATIVAS A LA INICIATIVA DEL GOBIERNO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA VASCA

ENTREVISTA	PERFL	FECHA	DURACIÓN
E15.CAV1	Personal técnico con capacidad decisión de la Consejería de Hacienda y Economía	02-mar.- 2017	26 min.
E16.CAV2	Miembra de los movimientos feministas de la CAV	02-mar.- 2017	27 min.
E17.CAV3	Personal técnico de la Consejería de Hacienda y Economía	03- mar.- 2017	1h 9 min.
E18.CAV4	Personal técnico con capacidad decisión y personal técnico de Emakunde	03- mar.- 2017	1h 12 min.
E20.CAV5	Miembra de los movimientos feministas de la CAV	10- mar.- 2017	28 min.

ENTREVISTAS RELATIVAS A LA INICIATIVA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

ENTREVISTA	PERFL	FECHA	DURACIÓN
E1.CAA3	Personal técnico con capacidad decisión de la Consejería de Hacienda	10-dic.- 2015	55 min.
E2.CAA4	Personal técnico de la Fundación Instituto de Estudios de la Hacienda Pública de Andalucía- IEPHA	10-dic.- 2015	40 min.
E3.CAA5	Miembra de los movimientos feministas andaluces	10-dic.- 2015	45 min.

ENTREVISTAS RELATIVAS A LA INICIATIVA DE LA GENERALITAT VALENCIANA

ENTREVISTA	PERFL	FECHA	DURACIÓN
E11.PV1	Técnica de la Generalitat Valenciana	14- feb.- 2017	34 min
E12.PV2	Técnica de la Generalitat Valenciana	21-feb.-2017	57 min
E13.PV3	Técnica de la Generalitat Valenciana	21-feb.-2017	48 min.
E14.PV4	Técnica de la Generalitat Personal técnico con capacidad decisión	24-feb.-2017	27 min.
E19.PV5	Miembra de los movimientos feministas valencianos	10- marz.- 2017	41 min.

ENTREVISTAS RELATIVAS A LA INICIATIVA DEL CONSELL INSULAR DE MALLORCA

ENTREVISTA	PERFL	FECHA	DURACIÓN
E4.M1	Tuvo cargo político en la Dirección Insular de Igualdad durante implementación de la iniciativa de PPG	03-jun.-2016	43 min.

ENTREVISTAS RELATIVAS A LA INICIATIVA DE LA DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA

ENTREVISTA	PERFL	FECHA	DURACIÓN
E6.G2	Personal técnico con capacidad decisión y personal técnico Dirección de Finanzas y Presupuestos del Departamento de Hacienda y Finanzas	28- nov.- 2016	47 min.
E7.G3	Personal técnico con capacidad decisión Dirección de Igualdad	29- nov.- 2016	31 min.
E8.G4	Miembra de los movimientos feministas gipuzkoanos	29- nov.- 2016	53 min.
E9.G5	Miembra de los movimientos feministas gipuzkoanos	29- nov.- 2016	21 min.
E10.G6	Tuvo cargo político en la Dirección Insular de Igualdad durante implementación iniciativa de PPG	30- nov.- 2016	1 h 05 min.

ANEXO 2. GUIÓN ENTREVISTAS

2.1. GUIÓN DE ENTREVISTA DIRIGIDA AL PERSONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Persona entrevistada

- ¿Cuál es tu ubicación en el organigrama del gobierno/administración autonómica?
- ¿Cuántos años llevas en dicho cargo?
- ¿Cuál es tu rol en relación a la iniciativa de PPG autonómica?

Políticas de igualdad:

- ¿Cómo describirías el trabajo en materia de igualdad de este gobierno? ¿Qué destacarías?
- ¿Crees que los cambios de signo político del gobierno han tenido alguna influencia en el desarrollo y orientación las políticas de igualdad?
- ¿Cómo crees que ha afectado la situación de crisis económica en el desarrollo de las políticas de igualdad?
- ¿Existe alguna estructura operativa para hacer efectiva la participación y vinculación de las organizaciones de mujeres en la definición de las políticas de igualdad?
Descripción.

Iniciativa de PPG:

- ¿Cuándo se inicia y quién lidera en un primer momento la iniciativa de PPG?
- ¿Cuáles consideras que son los objetivos principales de la iniciativa de PPG? ¿Han ido evolucionando a lo largo del tiempo?
- ¿Crees que los cambios de signo político del gobierno han tenido alguna repercusión de la iniciativa de PPG?
- ¿Existe alguna relación de coordinación y/o cooperación entre los organismos con competencias en materia de igualdad y el de presupuestos?
- ¿Cuáles son los mecanismos de apoyo que se han introducido para un mejor desarrollo de la iniciativa de PPG (formación al funcionariado, sensibilización clase política, aumento disponibilidad de datos estadísticos)?

LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO ESPAÑOL

- ¿Se ha creado algún espacio de trabajo o coordinación de la iniciativa en el que estén involucrados diferentes actores? Forma, componentes, liderazgos y función real en el desarrollo de la iniciativa.
- ¿Incluye la iniciativa alguna herramienta de cuantificación y seguimiento de ejecución (diferencia entre planificado y ejecutado) del gasto destinado a la igualdad? ¿Cuál? ¿Resultados medición?
- La iniciativa de PPG ¿ha contado con el asesoramiento de alguna asistencia técnica?
- ¿Existe algún tipo de relación/coordinación entre la administración pública y los movimientos feministas en el marco de la iniciativa de PPG? ¿Consideras que debería haberlo?
- ¿Cuáles consideras que son los logros y aprendizajes de esta iniciativa a fecha de hoy?
- ¿Cuáles consideras que son los retos de esta iniciativa?

2.2. GUIÓN DE ENTREVISTA DIRIGIDA A LAS INTEGRANTES DE LOS MOVIMIENTOS FEMINISTAS

Persona entrevistada

- ¿A qué organización feminista perteneces y cuál es tu rol en dicha organización?

Organización feminista

- ¿Qué año se formó la organización a la que perteneces y cuantos años llevas vinculada a la misma?
- ¿Entre los objetivos explícitos de la organización se encuentra la incidencia política?
- ¿Cuáles son los temas que se incluyen actualmente en la agenda de las organizaciones feministas del territorio?
- ¿Existe algún mecanismo para articular la participación de las organizaciones de mujeres en la definición y seguimiento de las políticas de igualdad? ¿La organización a la que perteneces participa?

Políticas de igualdad:

- ¿Cómo definirías la política del actual gobierno en materia de igualdad?
- ¿Crees que los cambios de signo político del gobierno han tenido alguna influencia en el desarrollo y orientación de las políticas de igualdad?

- ¿Crees que la coyuntura económica de estos años ha influido de algún modo en el desarrollo de las políticas de igualdad? ¿Cómo?

Iniciativa PPG

- ¿Desde el movimiento feminista se tiene conocimiento de la iniciativa del gobierno para introducir la perspectiva de género en los presupuestos públicos? ¿Que opinión se tiene sobre dicha iniciativa?
- ¿Consideras que la iniciativa ha logrado introducir cambios importantes que han favorecido el fomento de la igualdad?
- ¿Cuáles consideras que son los logros y aprendizajes de esta iniciativa a fecha de hoy?
- ¿Cuáles consideras que son los retos de esta iniciativa?

2.3. GUIÓN DE ENTREVISTA DIRIGIDA A INFORMANTES CLAVE.

Persona entrevistada

- ¿Cuál es tu experiencia en relación a los PPG?
- ¿Conoces o tienes alguna vinculación con las iniciativas de PPG del Estado español?

Iniciativas PPG

- ¿Qué fortalezas destacarías de las iniciativas de PPG? ¿Destacarías alguna particularidad en el caso de las que se desarrollan en el Estado español?
- ¿Cuáles consideras que son los logros y los retos de las iniciativas de PPG en general y de las desarrolladas en el Estado español en particular?
- ¿Cuáles consideras que son las principales dificultades con que se topan estas iniciativas?
- ¿Consideras que la situación de crisis económica de los últimos años ha tenido alguna repercusión en las políticas públicas de igualdad? ¿Y en el desarrollo de las iniciativas de PPG?
- ¿Consideras que es importante la vinculación de las organizaciones feministas a las iniciativas de PPG? ¿Por qué?
- ¿Dirías que en el contexto español los PPG son una herramienta para el fomento de la igualdad?

— |

| —

— |

| —