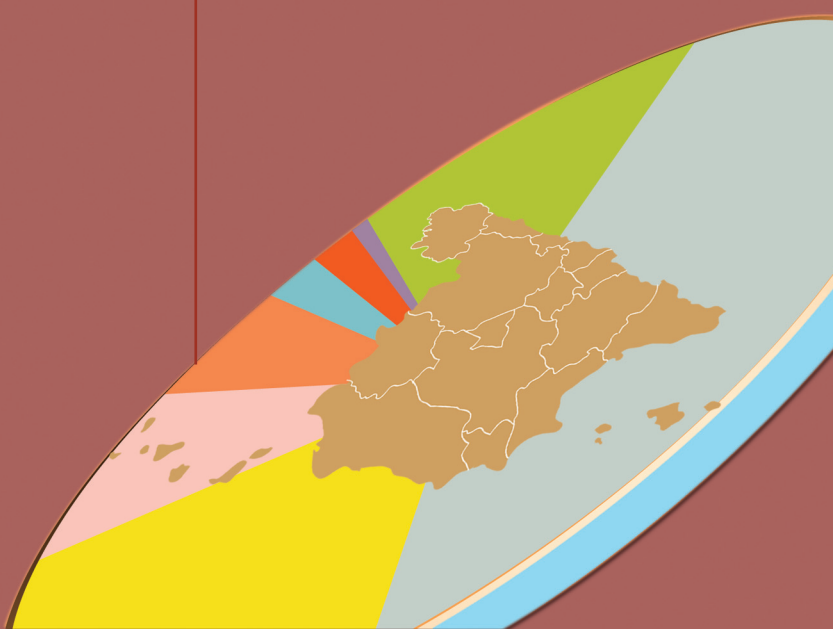


***Estrategias  
para la  
integración de  
la perspectiva  
de género en  
los presupuestos  
públicos***

**OBSERVATORIO 17**





*Estrategias para la integración  
de la perspectiva de género en  
los presupuestos públicos*



Autores/as:

Paloma de Villota

Yolanda Jubeto

Ignacio Ferrari

Edita: Instituto de la Mujer (Ministerio de Igualdad)

Condesa de Venadito, 34

28027 Madrid (España)

e-mail: [inmujer@migualdad.es](mailto:inmujer@migualdad.es)

[www.inmujer.migualdad.es/mujer](http://www.inmujer.migualdad.es/mujer)

Imprime: GRAFO, S.A.

NIPO: 803-10-008-7

Déposito Legal: BI-2829-09

ISBN: 978-84-692-8514-5

Impreso en papel reciclado libre de cloro

**Estrategias para  
la integración de la  
perspectiva de género  
en los presupuestos  
públicos**



# Índice de contenidos

	<i><b>Páginas</b></i>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	11
<b>ESTADO DE LA CUESTIÓN</b>	17
1. Objetivos de los presupuestos con enfoque de género	17
2. Breve recorrido por las experiencias internacionales	21
3. Principales metodologías utilizadas en los PEG	27
4. La propuesta australiana	29
5. La propuesta sudafricana de los cinco pasos	31
6. La propuesta de los tres niveles de D. Elson	32
7. El método 3R sueco: Representación, Recursos, Cultura	38
8. JämKAS Bas o Análisis de la Equidad de Género	42
9. La metodología desarrollada en Italia basada en las capacidades	44
10. Experiencias a escala autonómica en España: País Vasco y Andalucía	50
11. Principales participantes en las iniciativas de PEG	53
12. Logros conseguidos y retos actuales	56
<b>GUÍA PRÁCTICA</b>	63
1. BREVE APROXIMACIÓN A LA TÉCNICA PRESUPUESTARIA	65
2. ADAPTACIÓN DE LA NORMATIVA PRESUPUESTARIA PARA LA VALORACIÓN DEL IMPACTO DE GÉNERO	71
3. ANÁLISIS DE LOS PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS POR CENTROS GESTORES Y/O ÁREAS DE GASTO	79
3.1. Clasificación preliminar de los programas presupuestarios de acuerdo con su impacto de género y la detección de trabajo no remunerado (encubierto) en su gestión	79
3.2. Ejemplo práctico de clasificación de los programas presupuestarios conforme a su impacto de género en un centro gestor	84

3.2.1.	Clasificación de los Programas gestionados por el Ministerio de Sanidad y Consumo, según su impacto de género y detección de los sesgos sexistas del lenguaje	86
3.2.2.	Elaboración de la matriz de clasificación de los programas presupuestarios de acuerdo a su impacto implícito o explícito de género de un centro gestor	89
3.2.3.	Consolidación de las matrices de clasificación de los programas en los PGE	91
3.2.4.	Resumen del proceso a seguir para la clasificación de los programas presupuestarios conforme a su impacto de género	93
<b>3.3.</b>	<b>Aplicación de la teoría de las capacidades al análisis de impacto de género en los presupuestos</b>	94
3.3.1.	Breve aproximación a la teoría de las capacidades	94
3.3.2.	Aplicación de la teoría de las capacidades para la evaluación de los programas presupuestarios	102
3.3.2.1.	<i>Descripción y clasificación de los programas presupuestarios conforme a la capacidad o capacidades afectadas por su ejecución</i>	105
3.3.2.2.	<i>Efecto del trabajo invisible encubierto en la gestión del programa presupuestario sobre las diferentes capacidades</i>	106
3.3.2.3.	<i>Elaboración de la matriz de resultados por centro gestor</i>	109
3.3.2.4.	<i>Análisis de los indicadores de evaluación y seguimiento del programa</i>	115
3.3.2.5.	<i>Redacción de las indicaciones y observaciones con relación al programa</i>	115
3.3.2.6.	<i>Evaluación del programa</i>	115
3.3.2.7.	<i>Elaboración de una matriz para cada centro gestor</i>	116
3.3.2.8.	<i>Consolidación de las matrices para todos los centros gestores de los presupuestos</i>	117
3.3.2.9.	<i>Análisis de los datos obtenidos desde una perspectiva macroeconómica y temporal para proceder a su evaluación global</i>	117
3.3.2.10.	<i>Aplicación de los indicadores sintéticos cualitativos con carácter estático y dinámico</i>	119



3.3.3. Análisis de las capacidades por áreas de gasto, políticas de gasto y/o grupos de programas	119
3.3.4. Contenido de la ficha técnica de los programas	121
3.3.5. Ejemplo ilustrativo para la elaboración de una ficha de programa	122
<b>4. PRESUPUESTO DE INGRESOS</b>	<b>139</b>
4.1. Clasificación de los tributos por su impacto de género	139
4.2. Procedimiento de análisis	140
4.2.1. Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, IRPF	141
4.2.2. Impuesto sobre Patrimonio	144
4.2.3. Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones	145
4.2.4. Impuesto sobre Sociedades	145
4.2.5. Impuesto sobre el Valor Añadido	146
4.2.6. Impuestos Especiales	146
4.2.7. Otros Impuestos	146
4.3. Indicadores	147
<b>5. PRESUPUESTO DE BENEFICIOS FISCALES</b>	<b>149</b>
5.1. Beneficios Fiscales versus Gastos Directos	151
5.2. Aspectos cuestionables de los Beneficios Fiscales	153
5.3. El presupuesto de Beneficios Fiscales en España	155
5.4. Análisis del impacto de género de los Beneficios Fiscales	158
5.5. Indicadores	161
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>163</b>
<b>ANEXO</b>	<b>169</b>
Anexo 1: Presupuesto de Beneficios Fiscales del Estado para 2008	169



# Introducción

El análisis de los presupuestos públicos desde la perspectiva de género, a pesar de constituir una iniciativa bastante reciente en el tiempo, —sólo han transcurrido dos décadas desde que se comenzaron a poner en marcha las primeras experiencias prácticas— se ha convertido en uno de los temas más recurrentes en los debates feministas relativos a la política económica en la actualidad.

El surgimiento de esta estrategia que pretende insertar la perspectiva de las desigualdades de género existentes en la planificación y análisis de los Presupuestos Públicos (de aquí en adelante, Presupuestos con Enfoque de Género o PEG) es fruto de un trabajo de décadas a favor de la igualdad de derechos entre mujeres y hombres. Trabajo impulsado principalmente por los movimientos feministas y que se ha ido materializando en acuerdos internacionales, nacionales y locales con diverso grado de obligatoriedad para las administraciones públicas. Este proceso, cuyo inicio se suele situar en la Carta Magna de Constitución de la Organización de Naciones Unidas (ONU) de 1945, se ha ido profundizando en las Conferencias Internacionales de las Mujeres promovidas por esta Organización a partir de 1975, y ha generado normativa vinculante para sus Estados Miembros<sup>1</sup>. Entre los acuerdos adoptados destacaríamos tanto la apuesta a favor de las políticas de acción positiva para avanzar en la superación de las discriminaciones por razón de género enquistadas en nuestras sociedades, como la necesidad de integrar el objetivo de igualdad de género en todas las políticas públicas, lo que se conoce como “transversalidad” de género, difundida internacionalmente a partir de la Plataforma de Acción consensuada en la IV Conferencia Internacional de las Mujeres celebrada en Beijing en 1995. Este último es un concepto marco en el que se desenvuelve la argumentación a favor de los PEG, por ser el presupuesto público el instrumento básico que refleja las prioridades de la política económica. Por ello, su análisis desde la perspectiva de género permite evaluar el grado de integración efectiva de los objetivos de igualdad de oportunidades para mujeres y hombres en las políticas públicas.

Desde que el Gobierno australiano comenzó su andadura en el análisis presupuestario desde la perspectiva de género, a mediados de la década

---

<sup>1</sup> La evolución de las Conferencias Internacionales sobre las Mujeres impulsadas por la ONU ha sido claramente explicada en el *Cuaderno de Trabajo de Hegoa* escrito por Itziar Hernández y Arantxa Rodríguez (1996). En el artículo de Emanuela Lombardo (2006) se profundiza en los contenidos de conceptos tan relevantes en este proceso como igualdad de oportunidades, políticas de acción positiva, empoderamiento de las mujeres y en la última década Transversalidad de Género (gender mainstreaming).

de los 80, estas experiencias han ido proliferando a lo largo y ancho del mundo. En la actualidad, se calcula que se están impulsando en más de cincuenta países a diversos niveles administrativos. Además, la aportación de este instrumento de análisis, considerado asimismo como una estrategia de integración de la perspectiva de género en el quehacer de las autoridades públicas, es multidimensional.

Por una parte, en lo relativo a las metodologías de análisis utilizadas, se constata que en un gran número de casos, se está partiendo de una serie de técnicas que cuentan con muchos puntos en común, aunque requieren ser adaptadas a los diversos contextos en los que se aplican. En general, el conjunto de métodos analíticos utilizados impulsan el acercamiento de las cuentas públicas a las diversas realidades y necesidades que los colectivos sociales experimentan, y así permiten visualizar la necesidad de cambios en las prioridades presupuestarias una vez detectadas las carencias existentes en las mismas, tal como sintetizaremos más adelante.

A medida que esta práctica se ha ido expandiendo geográficamente sus posibilidades han ido aumentando, y en la actualidad se está cruzando con enfoques de gran interés desde la perspectiva de la calidad de vida como el del desarrollo humano sostenible; enfoque superador de la visión convencional de la economía que reivindica que los parámetros básicos para medir el éxito de las políticas económicas se basan en el nivel de satisfacción de las principales necesidades individuales y colectivas de mujeres y hombres de una determinada colectividad, desde una perspectiva integral.

Por otro lado, los agentes impulsores y dinamizadores de las experiencias desarrolladas hasta el momento varían también en función de los contextos en los que se han puesto en práctica. Algunas de ellas han sido impulsadas desde dentro de la administración por personal influyente, concienciado de la diferente posición de partida de las mujeres y los hombres en la estructura social, lo que condiciona el alcance e influencia de las medidas políticas aplicadas. No obstante, ésta no es una pauta generalizable, puesto que dentro de las administraciones públicas se encuentra muy extendida la percepción de la neutralidad de la política pública. Neutralidad basada en el supuesto carácter universalista del impacto de las medidas políticas, puesto que éstas se diseñan con objeto de “beneficiar a toda la comunidad” sin distinguir entre hombres y mujeres. Esta percepción ignora la división sexual del trabajo existente, la cual influye en la valoración social de las actividades asignadas a cada sexo y en las expectativas sociales puestas en cada persona en función de su sexo, raza y clase social, principalmente.

Por ello, en muchas ocasiones son los grupos de mujeres o algunas Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) preocupadas por las discriminacio-

nes existentes contra las mujeres las que se han interesado, formado y reaccionado frente a la supuesta neutralidad de género de la política pública, y en consecuencia, del presupuesto público, al ser éste el exponente principal de los contenidos y recursos asignados a las políticas. Independientemente del grupo impulsor, todas las experiencias realizadas parten de la premisa de que no existe política pública que pretenda ser eficaz a la que no se le asignen recursos económicos, por lo que es necesario analizar los presupuestos públicos para poder evaluar cuales son las prioridades reales de los poderes públicos y los recursos asignados para conseguir las más allá de las declaraciones de intenciones.

A partir de las iniciativas puestas en marcha a nivel internacional y de las expectativas que han creado, sin olvidar los obstáculos y resistencias a los que generalmente deben enfrentarse, el objetivo de estas líneas es tanto hacer un breve repaso de los principales fines, metodologías, instrumentos e indicadores aplicados a nivel internacional, como reflexionar sobre sus potencialidades y limitaciones, destacando los logros obtenidos y los retos por conseguir. En este sentido, queremos hacer hincapié en las experiencias impulsadas por la sociedad civil, dado el potencial efecto beneficioso que la participación de los diversos colectivos implicados en la igualdad de género tiene en el impulso de la democracia real. Así, estas iniciativas refuerzan junto a la equidad la transparencia de la gestión pública e impulsan una asunción más clara de responsabilidades en el quehacer político. Asimismo, queremos hacer una mención especial a las experiencias locales, dada su relevancia a pesar de ser las más recientes, y por lo tanto, encontrarse la mayoría en fase de experimentación.

Somos conscientes de que estas iniciativas se caracterizan por una gran diversidad en sus diferentes elementos constitutivos. Así, varían en función del origen de la experiencia (dentro o fuera de las administraciones), en función del nivel político en que se sitúan (gobierno central, regionales, locales...); del ámbito y extensión del análisis (políticas concretas de gasto o ingreso; de un sector, departamento o área determinada; del presupuesto en su conjunto o cambios específicos en la imposición o legislación), de la fase del ciclo presupuestario analizada (ex ante, ex post), de los instrumentos utilizados, por la forma de presentación de los resultados (documento anexo al presupuesto, como parte del mismo o de forma independiente), así como en la duración de las experiencias. Muchas de ellas, además, han sido apoyadas por organismos internacionales (UNIFEM, PNUD, Secretariado de la Commonwealth) o agencias de desarrollo (CIDA; SIDA...), lo cual también va a influir en sus características.

En suma, todas ellas muestran un amplio abanico de posibilidades para iniciar y desarrollar esta estrategia, moldeada por las diversas realidades socio-políticas en las que se sitúan, por lo que lo único que pretendemos

en el primer apartado es centrar el tema ofreciendo sus elementos claves, sin poder profundizar en las experiencias concretas, ya que para realizar un análisis detallado de las iniciativas mencionadas a continuación, se deberá consultar el apartado bibliográfico, recogido al final del trabajo.

En el segundo apartado, la metodología utilizada se inicia con la previa clasificación de los programas presupuestarios, de acuerdo con el impacto de género que producen.

A continuación, el análisis de los presupuestos a partir del enfoque de la teoría de las capacidades, exige llevar a cabo la clasificación previa de sus programas, de acuerdo con el impacto de género explícito o implícito que causan, separando aquellos destinados al servicio interno o que resultan esenciales para el funcionamiento del sector público, que podríamos denominar *administrativos*.

El enfoque de las capacidades evalúa el impacto de las políticas públicas sobre el bienestar de las personas. Afecta no solo a los recursos económicos sino a la protección de las libertades políticas, participación social, cultural, etc.

Los presupuestos se dividen en dos grandes apartados: el estado de gastos y el estado de ingresos. Por tanto, el análisis del impacto de los presupuestos sobre mujeres y hombres no sería completo si nos ceñimos únicamente al primer apartado. Si bien es verdad que este impacto resulta ser más visible en los gastos, no por ello deja de ser menos cierto que los ingresos tampoco son neutrales desde el punto de vista de género por lo que también requieren su análisis.

Ahora bien, de los distintos componentes de los ingresos públicos —ingresos corrientes, ingresos de capital e ingresos por operaciones financieras— los primeros, y de forma muy especial los tributos, son beligerantes respecto al género, además de ser los ingresos más importantes desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo.

Por su parte, del conjunto de figuras que configuran los tributos (impuestos, tasas y contribuciones especiales), los impuestos —que suponen el 80%— presentan una más acusada perspectiva de género y, de entre ellos, los impuestos personales que recaen sobre las personas físicas (IRPF, Impuesto sobre patrimonio e Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones), son los que de una manera más explícita presentan esta perspectiva.

En este trabajo se indican aquellos componentes de los impuestos (estructura, parámetros, hechos imponible, etc.) que deben analizarse para poner de manifiesto su posible impacto de género.

El Presupuesto de Beneficios Fiscales se elabora en España por mandato constitucional del artículo 132.2 de nuestra Carta Magna por el cual los Presupuestos Generales del Estado "tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los *beneficios fiscales* que afecten a los tributos del Estado". El conjunto de los beneficios fiscales reflejados en los PGE (que no recogen la totalidad de los concedidos por el conjunto del sistema tributario español) suponen una pérdida recaudatoria superior a la tercera parte de los recursos proporcionados por los impuestos.

Por tanto, y en aras a conseguir una mayor transparencia de las cuentas públicas, se debe de identificar todos y cada uno de los beneficios fiscales y cuantificar su pérdida recaudatoria, con independencia que formen parte o no del presupuesto de beneficios fiscales.

Por último, y como consecuencia que los beneficios fiscales constituyen el instrumento principal para ejecutar gran parte de la política social, su análisis resulta imprescindible para conocer el verdadero impacto de los presupuestos sobre mujeres y hombres. Por ello, en este trabajo se ofrece, en primer lugar, una conceptualización de los beneficios fiscales y, en segundo lugar, el procedimiento necesario iniciar dicho análisis.





# Estado de la cuestión

## 1. Objetivos de los presupuestos con enfoque de género

*"The budget reflects the values of a country —who it values, whose work it values and who it rewards,... and who, and what, and whose work it doesn't"<sup>2</sup>*

Pregs Govender

Parlamentaria sudafricana<sup>3</sup>

Las iniciativas relativas al análisis de los procesos de planificación, elaboración, ejecución y evaluación de los presupuestos públicos a partir de su impacto sobre las condiciones de vida de las mujeres y hombres de la comunidad, a pesar de su reciente incorporación a la actividad pública, han conocido una rápida evolución y un intenso debate. Este abarca desde los instrumentos y técnicas a utilizar, hasta la propia denominación dada al proceso. Esta última ha evolucionado desde un inicial "presupuestos de mujeres" (women's budgets), pasando por "presupuestos de género" (gender budgets), hasta los "presupuestos sensibles al género" (gender sensitive budgets), o "auditorías de género" (gender audits), principalmente. En la actualidad, el término más utilizado<sup>4</sup> en el ámbito anglosajón es "gender-responsive budgets", que suele traducirse también como "presupuestos sensibles al género", o "presupuestos con perspectiva de género" aunque en inglés tiene más matices que éstos. En castellano, a su vez, entre otras denominaciones similares, se suele utilizar el término "presupuestos con enfoque de género (PEG)" (Andia y Beltrán: 2003), que es el que utilizaremos en este trabajo.

De forma introductoria y general, podríamos decir que el Presupuesto con Enfoque de Género consiste en un análisis del proceso presupuestario público, que puede abarcar el conjunto o partes del mismo, con objeto de conocer el alcance e impacto de las políticas públicas, generalmente desglosadas por programas, sobre las mujeres y niñas en comparación con los

---

2 "El presupuesto refleja los valores de un país, —quién es valorado, qué trabajo se valora y a quién se le recompensa por ello... y quién, qué, y de quién es el trabajo que no se valora ni recompensa". Pregs Govender.

3 Prólogo al "Primer Presupuesto de las Mujeres en Sudáfrica" (1996) recogido en *Budgeting for equality: the Australian experience*, por Rhonda Sharp y Ray Broomhill, en *Feminist economics 8* (1), 2002, 25-47.

4 En opinión de Budlender y su colaborador Hewitt (2002b:7). Debbie Budlender es una de las principales expertas en estos análisis, al haber participado en más de 20 Estados como asesora de iniciativas relativas a presupuestos con enfoque de género.

hombres y niños. Al ser el objeto de análisis no sólo el documento contable, que recoge las previsiones de ingresos y gastos públicos a realizar en el siguiente ejercicio, sino el proceso presupuestario en su conjunto, éste en ocasiones se realiza *ex ante* (se analizan las intenciones o planes de gasto e ingreso) y otras veces se evalúa el presupuesto una vez ejecutado y liquidado. Es decir, es un análisis que puede abarcar las distintas fases del proceso presupuestario (en los casos más ambiciosos, todas ellas), y que va más allá de los números recogidos en el documento contable que refleja el presupuesto público. Esto no significa que los datos cuantitativos no sean relevantes. Todo lo contrario, puesto que a través de ellos se puede observar qué es lo que realmente se está haciendo (y, por lo tanto, también lo que no se hace) y a favor de quién. Por ello, una condición básica imprescindible consiste en contar con la información relativa a los colectivos beneficiarios o afectados por las medidas presupuestarias de forma desagregada en función del sexo. Esta premisa que parecería a priori tan básica y sencilla, en la práctica resulta todo un reto para las administraciones, ya que todavía no es habitual recoger de forma detallada estos datos y menos aún de forma desagregada por sexo. No obstante, para realizar el análisis presupuestario desde el enfoque de género no es suficiente contar con esa información, aunque sea fundamental, puesto que a su vez se requieren una serie de datos que no se encuentran generalmente reflejados en el presupuesto, y éste es el segundo gran reto que presentan estas iniciativas.

Partimos de la constatación de que a las mujeres y a los hombres se nos asignan diferentes roles sociales, que dan lugar a una división sexual del trabajo y del resto de actividades sociales y políticas, cuya valoración social está estructurada de forma jerárquica y generalmente perjudicial para las mujeres, ya que se minusvaloran muchas de las tareas asignadas a las mismas. Dada esta realidad, el objetivo de impulso de la igualdad de género y de lucha contra las discriminaciones existentes ha sido ratificado por la mayoría de los países a nivel mundial. Por ello, los presupuestos públicos deben ser un instrumento de política económica y social que contribuyan de forma activa a lograr este objetivo. Esto implica que debemos conocer la situación de partida de las condiciones de vida y de trabajo de las mujeres y los hombres y de los diversos colectivos en los que participan, para poder analizar la influencia de las políticas públicas en la reducción de las discriminaciones existentes. Para ello, una condición necesaria consiste en disponer de una serie de indicadores complementarios relativos a la división de los usos del tiempo y de las actividades realizadas por las mujeres y los hombres en un sentido amplio (tanto productivas, reproductivas y de cuidados como del control de los recursos y otros activos), con objeto de poder analizar la repercusión de las medidas presupuestarias sobre sus condiciones de vida.

El objeto último de estos análisis consiste en proponer aquellas modificaciones pertinentes para avanzar hacia una sociedad en la que las activida-

des socialmente necesarias sean realizadas y controladas de una forma equilibrada entre las mujeres y los hombres, y sus frutos sean también compartidos de forma equitativa. Esto requiere, entre otros elementos, que la democracia de género sea una prioridad en el quehacer de las administraciones públicas.

Esta apuesta muestra asimismo un carácter bidireccional, puesto que requiere a su vez visualizar el impacto de las relaciones de género sobre la política presupuestaria, dos conceptos no vinculados previamente a estas experiencias. Por todo ello, la primera vez que se oye hablar de presupuestos con enfoque de género, muchas personas —tanto dentro como fuera de la administración— se quedan sorprendidas y no comprenden la vinculación existente entre ambos términos. Esto es debido, en parte, a que generalmente el presupuesto es considerado un instrumento neutro al género, ya que se presenta en términos de agregados financieros, sin existir una mención expresa ni a las mujeres ni a los hombres. Sin embargo, esta apariencia de neutralidad no es real. Sería más adecuado definir el presupuesto como “ciego al género”, ya que se están ignorando los diferentes roles, responsabilidades y capacidades, determinadas socialmente, que se asignan a las mujeres y a los hombres, así como los diferentes efectos de las políticas sobre estos colectivos. Como consecuencia de la discriminación y la desigualdad de género, en palabras de Elson (2002a:30), los presupuestos públicos generalmente infravaloran la contribución de las mujeres a la macroeconomía, ya que descuentan la economía no remunerada, en la que las mujeres realizan la mayor parte del trabajo de cuidados y mantenimiento de la fuerza de trabajo, y obvian el efecto que la distribución del trabajo, los recursos y activos tienen en la producción total, el nivel de ahorros, de inversión, etc. en función de las relaciones de género.

Esta ceguera respecto al género existe tanto en los marcos conceptuales como en las estadísticas y estudios utilizados en la preparación de los presupuestos públicos. Por lo tanto, por medio de este instrumento se pretende asegurar que la política fiscal tenga en cuenta y valore la contribución realizada por la economía de los cuidados o economía reproductiva, a la producción económica nacional<sup>5</sup>.

Desde un principio, estos análisis presupuestarios han tenido dos objetivos principales. Por una parte, identificar y evaluar de forma clara las implicaciones para las mujeres de las políticas gubernamentales. Y en segundo lugar, aunque de una forma más sutil, influir en la cantidad y calidad de las asignaciones presupuestarias realizadas por los diferentes departamentos

---

5 Waring, 1989; Cagatay, Elson y Grown (eds.), 1995; Esim, 2000: 8.

y agencias gubernamentales en relación a las mujeres y a las niñas (Sharp *et al.* 1990:2).

En palabras del Comité Asesor sobre la Igualdad de Oportunidades para las mujeres y los hombres de la UE (2003), los PEG son una aplicación de la transversalidad de género en el proceso presupuestario. Esto implica incorporar una perspectiva de género a todos los niveles del proceso presupuestario y reestructurar los ingresos y los gastos para promover la igualdad de género, lo cual no es una tarea baladí.

Dado que un gran número de gobiernos han firmado declaraciones institucionales a favor de la igualdad de género, el PEG es también un mecanismo importante para asegurar una mayor consistencia entre los objetivos económicos y los compromisos sociales<sup>6</sup>. En suma, este proceso pretende incorporar, y por lo tanto, transformar, la política presupuestaria y financiera de acuerdo con los objetivos de la igualdad de género. Parte de que no existe un ser ciudadano medio neutro al género, por lo que se considera necesario examinar la distribución del presupuesto en función de las relaciones marcadas de forma jerárquica por el sexo de los miembros de la colectividad.

Dada la amplitud de posibilidades de los análisis y la diferente situación social, económica y política de los lugares en los que estas iniciativas se han puesto en marcha, los objetivos de las mismas difieren en función tanto del país en el que se llevan a cabo como de los intereses de los grupos participantes en estos proyectos. En algunos casos, los objetivos van más allá de avanzar en la superación de la discriminación existente hacia las mujeres, para abarcar conceptos más amplios como la transparencia en la actuación del gobierno, evitar la corrupción e impulsar la participación de la sociedad civil en la elaboración del presupuesto y en el proceso de toma de decisiones.

Por ejemplo, en la experiencia sudafricana, muy centrada en la problemática de las mujeres autóctonas, entre sus objetivos destacan el desarrollo de un conjunto de valores y principios alternativos que den prioridad a las necesidades socio-económicas de las mujeres pobres. Asimismo, pretenden utilizar la iniciativa para democratizar el proceso presupuestario, al plantearse como un instrumento crítico de control del gasto público, que incremente las posibilidades por parte de la ciudadanía de realizar un seguimiento del mismo y propicie el debate de temas que le afectan directamente y sobre los que no había tenido la oportunidad de hacerlo hasta el inicio del cambio político de 1994 (Budlender *et al.*, 2002a: 87).

---

<sup>6</sup> Hewitt y Mukhopadhyay: 2002a: 53.

Tampoco se puede obviar que muchas de las iniciativas desarrolladas han comenzado su andadura en una época de cambio social hacia la democracia, lo que ha creado más posibilidades para la implicación del gobierno en las mismas y, en un sentido amplio, para generar una dinámica de prácticas gubernamentales más transparentes y promover la participación social en la elaboración presupuestaria (Budlender *et al.*, 2002a: 89; Comisión Europea 2003: 25).

Aunque la amplitud de los objetivos perseguidos varía de una experiencia a otra, se puede afirmar que la mayor preocupación de los PEG consiste en determinar el impacto de las medidas fiscales sobre la igualdad de género y analizar si el presupuesto reduce, aumenta o no modifica la desigualdad existente. Para ello, las primeras preguntas a las que intenta responder son las siguientes: ¿a quiénes benefician los resultados del gasto presupuestario? Y a su vez, ¿quién paga los costes de estas decisiones?

## 2. Breve recorrido por las experiencias internacionales

La primera iniciativa de Presupuestos con enfoque de Género, entonces denominada *Presupuestos de Mujeres*, comenzó a fraguarse en la primera mitad de la década de los ochenta en Australia, y se materializó a partir de 1984 cuando el gobierno laborista ganó las elecciones. En esta iniciativa pionera, el Gobierno Federal, impulsado por las feministas que lo integraban, puso en marcha un proceso de análisis de las propuestas presupuestarias de cada departamento gubernamental a nivel interno. Este consistía en implicar a cada organismo en la reflexión sobre el potencial impacto de sus políticas sobre las relaciones de género de los colectivos afectados o beneficiados por ellas. Su objeto consistía, por tanto, en incluir este análisis en la fase inicial de planificación política y presupuestaria a desarrollar por cada instancia gubernamental. Esta experiencia tuvo lugar inicialmente a nivel federal, y posteriormente, a nivel de los estados que conforman la federación. Ha constituido la iniciativa más extensa en duración hasta la actualidad —se extendió a lo largo de una década en todos ellos, y en la actualidad se realiza un documento en el que se recoge el esfuerzo presupuestario federal vinculado con la igualdad de género<sup>7</sup>—, y ha tenido una amplia repercusión a escala internacional, al ser utilizada como referencia y punto de partida de muchas de las iniciativas posteriores.

No obstante, la divulgación de esta estrategia ha tenido lugar, en un primer estadio, fuera de las estructuras gubernamentales. Este es el caso del Rei-

<sup>7</sup> [http://www.fafia-afai.org/files/australiabooklet\[1\].pdf](http://www.fafia-afai.org/files/australiabooklet[1].pdf).

no Unido donde comenzó su andadura a partir de 1989 con la constitución del *Women's Budget Group* (grupo independiente del Gobierno que como su nombre indica está implicado en el desarrollo de los presupuestos de las mujeres). Esta organización se ha ido fortaleciendo con el tiempo, y a partir de la subida al poder del Partido Laborista en 1997 ejerce una mayor influencia en el quehacer gubernamental. Previamente y dado que carecía de información detallada sobre la propuesta presupuestaria, una vez realizada la presentación pública del borrador presupuestario analizaban los aspectos del mismo que consideraban más relevantes para la situación de las mujeres, haciendo hincapié en el ámbito impositivo del mismo, al ser éste el que tiene mayor repercusión y debate en el Reino Unido y en sus efectos sobre las mujeres con menos recursos. Desde un principio, fueron conscientes de la ligazón existente entre la economía reproductiva y de cuidados y las políticas públicas, por lo que han intentado analizar los efectos de éstas sobre la división sexual del trabajo, del tiempo y de los recursos y activos entre mujeres y hombres, teniendo como marco la percepción integral de la actividad económica que reivindica la economía feminista.

También en Canadá el organismo dinamizador de esta iniciativa ha sido la sociedad civil. En este caso, han colaborado en la misma organizaciones impulsoras de una política económica alternativa al modelo neoliberal seguido por el gobierno federal en la década de los 90<sup>º</sup>. Estas organizaciones defienden la viabilidad de una política pública favorable a la mayoría social, que preste especial atención a la población más vulnerable, y que haga hincapié en las necesidades no cubiertas de las mujeres. Para divulgar la existencia de alternativas posibles a las prioridades gubernamentales han elaborado a partir de 1993 una propuesta presupuestaria anual alternativa cuyo objeto es impulsar una política macroeconómica saneada sin el coste social que tiene la actual. Aunque en un principio, la perspectiva de género era una más entre sus prioridades, en los últimos años ha ido tomando mayor relevancia y en algunos estados canadienses, se están haciendo presupuestos alternativos con perspectiva de género de forma integral.

Entre estas iniciativas pioneras, relevantes por su impacto y repercusión social, destaca también la experiencia sudafricana, cuyos inicios se sitúan en 1994 en un principio desde la sociedad civil y posteriormente desde el gobierno (por el impulso del Secretariado de la Commonwealth). En este caso, un elemento fundamental fue el cambio político que tuvo lugar tras el final del apartheid. Con el nuevo régimen político se dieron las condiciones para poner en marcha iniciativas cuyo objeto consistía en impulsar mejoras en las condiciones de vida de la población autóctona, en general, y de las mujeres en particular, al ser éste el colectivo que había sufrido con mayor

---

8 El Centro Canadiense a Favor de Políticas y Opciones Alternativas (CCPA).

intensidad las políticas discriminatorias de los gobiernos racistas anteriores. Para ello, en un primer momento se produce una alianza entre parlamentarias feministas y organismos de investigación que trabajan en temas de género, con objeto de plantear estas mejoras políticas. Posteriormente, al involucrarse el gobierno comienzan a analizar de forma progresiva las medidas presupuestarias de todos los departamentos gubernamentales a lo largo de tres años. En este ejercicio se considera fundamental conocer de forma más detallada las condiciones de vida y de trabajo de las mujeres sudafricanas teniendo en cuenta las diferencias existentes entre ellas en función de la raza, su lugar de residencia (urbana o rural), su nivel de educación y de recursos económicos, entre otros. De este modo, se da prioridad al análisis de la realidad cotidiana de las mujeres como indicador de las mejoras prioritarias a introducir, dadas las grandes limitaciones presupuestarias existentes y los créditos presupuestarios previamente comprometidos.

Tal como ha sucedido en el caso sudafricano, en otras iniciativas impulsadas por las administraciones públicas destaca el papel jugado por el Secretariado de la Commonwealth<sup>9</sup>, que basándose en el éxito de la iniciativa pionera australiana<sup>10</sup>, promovió un proyecto piloto en 1995 que incluía a varios países miembros y que se ha extendido en los años posteriores. Esta organización se ha implicado en esta estrategia dado que considera el presupuesto como un lugar pragmático para comenzar el trabajo de dotar de género a la política macroeconómica<sup>11</sup>, y al observar que estas iniciativas pueden servir de mecanismo para encajar los compromisos políticos adquiridos con los recursos disponibles. Desde 1995 hasta el 2002, prácticamente la mitad de los Estados en los que se estaban desarrollando estas experiencias, pertenecían a esta organización<sup>12</sup>. No obstante, un gran número de ellas han sido exploratorias, por lo que un análisis de los impactos económicos y sociales de las mismas resulta muy difícil de realizar en la actualidad, ya que

---

9 La Commonwealth es una asociación que reúne a 54 estados independientes, (todos ellos han sido colonias británicas en algún momento de su historia) en la que colaboran en áreas de interés mutuo. Su población total en 2002 alcanzaba los mil setecientos millones de personas, es decir, prácticamente un tercio de la población mundial. Según Esim (2000:20), los tres primeros estados miembros que comenzaron a aplicar PEG fueron Sri Lanka, Sudáfrica y las islas Fiji a partir de 1995. En 1998 se unió Barbados, que comenzó sus trabajos por medio de talleres de formación y posteriores análisis sectoriales.

10 El gobierno federal australiano publicó las declaraciones de presupuestos de mujeres durante 12 años (1984/85-1996/97). A principios del siglo XXI, el Territorio del Norte y Tasmania continuaban haciéndolo (Sharp, 2000:48, Conferencia organizada por el *Dipartimento per la Pari Opportunità*, Roma).

11 Budlender, 2002 a:85.

12 Entre ellos están Australia, Barbados, Belice, Botswana, Canadá, Islas Fiji, India, Kenya, Malawi, Malasia, Mauricio, Mozambique, Namibia, Sudáfrica, Sri Lanka, St Kitts y Nevis, Tanzania, Uganda, Reino Unido, Zambia y Zimbabwe, algunas de cuyas iniciativas han sido coordinadas por la Commonwealth (Budlender *et al.* 2002 a; Hewitt y Mukhopadhyay, 2002 a: 63).

necesitarán tiempo para probar su eficacia y capacidad de transformación de las dinámicas e inercias gubernamentales.

Otros organismos internacionales entre los que destaca UNIFEM, PNUD y algunas Organizaciones Internacionales de Desarrollo (CIDA, SIDA, GTZ, y la Fundación Ford, principalmente) están impulsando estas experiencias en diversas regiones del mundo, ofreciendo principalmente soporte formativo y asistencia técnica. Así, en Chile, México, Perú, Salvador y Bolivia, entre otros Estados, se están impulsando estos procesos, que ya están dando algunos resultados y que prometen, si tienen continuidad en el tiempo, avanzar en el conocimiento de las causas de las discriminaciones que sufren las mujeres y poder visualizar el destino más idóneo de los recursos públicos para paliarlas. En Africa también es destacable el esfuerzo realizado por los organismos mencionados, así como por ONGs locales en el trabajo inicial de capacitación del personal en esta materia que ha sido desarrollada principalmente a nivel estatal (Tanzania, Mozambique, Ruanda, Zambia y Senegal, entre otros estados).

También está influyendo en la expansión de estas experiencias los procesos de descentralización administrativa que están teniendo lugar a nivel mundial. Por ejemplo, en el caso de México, en opinión de Fundar y Equidad de Género, el proceso de descentralización ha motivado que por primera vez en su historia decisiones presupuestarias locales que han creado controversia se hayan convertido en el centro de debates políticos públicos (Bundlender et al., 2002a: 103), y la perspectiva de género comience a estar presente en ellos. Además, algunas experiencias latinoamericanas están promoviendo un enfoque socialmente más participativo especialmente a nivel local, y la región andina ha coordinado sus esfuerzos y experiencias para crear sinergias y explorar formas propias.

Por su parte, Europa, aunque de forma más tardía que otros continentes, también ha comenzado a explorar las posibilidades y metodologías a utilizar para realizar presupuestos sensibles al género. Aprendiendo de la experiencia acumulada, destacan los países nórdicos por los años que llevan impulsando políticas de acción positiva a favor de la igualdad entre mujeres y hombres y por su esfuerzo de generar sinergias por medio de un trabajo coordinado en el Consejo Nórdico. No obstante, también en otros países europeos, como Alemania, Austria, Bélgica, el Estado Español, Francia, Italia, Escocia y Suiza se han comenzado a dar pasos para poner en práctica este instrumento, aunque con distinto grado de intensidad y nivel territorial.

En el caso de las experiencias impulsadas por las administraciones públicas, es obvio que para poder llegar a conocer el impacto de las políticas públicas sobre las condiciones de vida de las mujeres y hombres se requie-



re la implicación de todos los niveles administrativos, cuyas políticas son en muchos casos complementarias. Por ello, consideramos que la inclusión de todos ellos constituye un requisito fundamental para llegar a conocer de forma real e integral el impacto que se pretende medir y poder aplicar medidas correctoras, siempre que se estime conveniente.

Respecto al nivel administrativo en el que han comenzado las iniciativas registradas, éstas inicialmente se han centrado en los análisis de los presupuestos de los Estados, aunque no de forma exclusiva. Por ejemplo, algunos países sudamericanos han iniciado las experiencias en el nivel local, y en el caso de Estados federales, como Australia o Tanzania, los análisis se han impulsado tanto en los gobiernos estatales como en los territoriales. En Estados unitarios, como Sudáfrica, Filipinas y Uganda, hay experiencias tanto a nivel estatal como local, que están permitiendo acercar el presupuesto a la ciudadanía, aumentar el debate público del mismo, y visualizar las potencialidades que ofrece para cambiar las relaciones de género imperantes.

Generalmente, se suele considerar el nivel local como el más cercano a la población, ya que, en principio, permite mantener un contacto más directo con las personas beneficiarias de las políticas públicas, para detectar tanto su nivel de necesidades como de satisfacción de las mismas. Es decir, algunos de los instrumentos que mencionaremos en el siguiente apartado parecen poder ponerse en práctica de forma más sencilla a nivel local, debiendo ser complementados con los análisis en el resto de niveles administrativos. En este sentido, los procesos de descentralización administrativa mencionados han impulsado este proceso especialmente en el nivel local. En el caso de Latinoamérica, por ejemplo, nos encontramos con varios Estados en los que tras la finalización de las dictaduras, y el comienzo de aperturas democratizadoras, (en algunos lugares muy tímidas), se está produciendo un proceso descentralizador, que está a su vez impulsando este tipo de análisis a nivel local, tanto en la capital como en otras ciudades.

En Europa, en las experiencias a nivel local también resaltan los países nórdicos a pesar de constituir estados unitarios, puesto que están fuertemente descentralizados, y los municipios cuentan con un nivel competencial muy elevado. En este sentido han sido pioneros en iniciar experiencias a nivel local, aunque han utilizado una terminología y metodología propia con objeto de transversalizar el género en las políticas públicas. La Federación Sueca de Entes Locales desde 1999 viene trabajando para incorporar el enfoque de género en las políticas públicas locales, y en la actualidad más de la mitad de las provincias suecas han integrado esta perspectiva entre sus objetivos y documentos políticos. Sin embargo, se observan también limitaciones en las experiencias realizadas, puesto que las provincias no suelen proporcionar estadísticas exhaustivas y operativas desagregadas

por sexo, y cuando se analiza detalladamente el nivel de integración práctica de esta perspectiva en la dinámica presupuestaria se detectan carencias a superar, tal como la experiencia de Gotemburgo<sup>13</sup> refleja con claridad. En la actualidad, se está desarrollando una experiencia conjunta de las autoridades escandinavas en el Consejo Nórdico; organismo que está impulsando iniciativas piloto de PEG con objeto de intercambiar sus metodologías y aprendizajes, tanto a nivel estatal (la mayor parte), como local.

En el resto de Europa, en general, las experiencias a nivel local son muy recientes. Entre las más desarrolladas, y con métodos más innovadores, destacaríamos las iniciativas italianas. Junto a la experiencia de Génova, están en marcha experiencias en algunos municipios que conforman las provincias de Modena y Siena. En Modena, se ha seguido la metodología de la calidad de vida (perspectiva del desarrollo humano sostenible que hace hincapié en las capacidades) para clasificar los gastos que tienen un impacto diferenciado para mujeres y hombres y posteriormente analizarlos. Iniciativa innovadora que resumiremos en el apartado metodológico.

Junto a la experiencia italiana, en los estados germánicos, especialmente, Alemania, Austria y parte de Suiza también están comenzando a impulsarse experiencias, tanto a nivel estatal como local (existen iniciativas en Berlín, Colonia, Munich, Viena, Basilea...). Experiencias dinamizadas especialmente por grupos de mujeres interesadas en presionar y colaborar en estos análisis para que la transversalidad de género sea una realidad y la democracia de género un objetivo alcanzable.

En el Estado Español, la iniciativa de PEG fue desarrollada, en primer lugar, por Emakunde, el Instituto de la Mujer del Gobierno Vasco, por medio de una experiencia piloto llevada a cabo en seis departamentos del gobierno, con objeto de comenzar a sensibilizar a la administración sobre la importancia de este enfoque. En este sentido, se dio importancia a la formación interna y se publicó en internet una biblioteca digital con objeto de difundir esta estrategia ([www.emakunde.es](http://www.emakunde.es)). No obstante, una vez finalizado el proyecto piloto, esta iniciativa se ha estancado, dados los obstáculos puestos por el Departamento de Hacienda a la hora de liderar la extensión

---

13 En Gotemburgo se realizó un estudio en 2003 sobre la integración de la perspectiva de género en el sector del bienestar dentro de sus presupuestos municipales. El sector del bienestar se subdivide en los siguientes capítulos presupuestarios: servicios a personas y a familias, servicios a personas refugiadas, servicios a personas minusválidas, servicios a ancianas, servicios médicos municipales y asuntos estratégicos. El análisis mostró carencias en la recogida de estadísticas desagregadas por sexo, falta de reflexiones desde la perspectiva de género en los programas analizados, y superficialidad en los análisis. Se detectó la necesidad de incluir directrices claras en los documentos presupuestarios, ya que de otra forma quedaba diluida o desaparecía esta perspectiva.

de la iniciativa y la incapacidad de Emakunde para impulsarla sin su colaboración. En la actualidad, Emakunde ha estado trabajando con *Técnicas de Igualdad* de algunos municipios vascos para desarrollar un manual que permita destacar y analizar los gastos municipales relevantes para las mujeres, adaptando la metodología australiana a las categorías de gasto de los municipios vascos. Por otra parte, a nivel municipal se ha comenzado a partir de 2005 a poner las bases para integrar la perspectiva de género en los presupuestos municipales del Ayuntamiento de Bilbao, actualmente en proceso de implementación.

En Andalucía a nivel de Comunidad Autónoma también se está avanzando en este terreno. Es destacable la elaboración de los *Informes de Evaluación de Impacto de Género del Presupuesto de la Comunidad Autónoma del Andalucía* a partir de 2006, muy didácticos y aplicables sin un gran coste ni esfuerzo adicional, lo cual es siempre bienvenido en la administración pública. Documentos que reflejan un gran trabajo previo y constituyen un paso interesante de un proceso que esperamos tenga un largo y fructífero futuro, y cuyas claves recogeremos en el siguiente apartado.

En resumen, dado el creciente impulso que se está dando a estas iniciativas a lo largo y ancho del mundo, se constata un esfuerzo para avanzar en estos análisis y por adaptarlos a las diversas realidades en las que se están aplicando. Por ello, a nivel metodológico también se están ampliando los horizontes de las técnicas seguidas hasta ahora, al no existir una metodología cerrada, al encontrarse ésta en construcción, dado el carácter experimental e innovador de muchas de las aplicaciones de esta estrategia.

### **3. Principales metodologías utilizadas en los PEG**

La importancia del presupuesto como reflejo de las políticas públicas es, pues, innegable. Asimismo, es un instrumento muy amplio y complejo, que constituye todo un proceso, por lo que la introducción de la perspectiva de género en el mismo refleja también esa complejidad, especialmente al inicio de estos ejercicios. Esto ha motivado la elaboración de diferentes métodos para organizar estas iniciativas en la práctica.

Las pautas concretas a seguir en la implementación de un proceso presupuestario con enfoque de género deben ser diseñadas de un modo específico en función del país en el que se quiera aplicar. No obstante, en todos los casos el principio general consiste siempre en unir dos cuerpos de conocimiento que se han mantenido normalmente separados: el conocimiento de las desigualdades de género y el conocimiento de las finanzas públicas.

Es, por lo tanto, un proceso creativo, que exige introducir innovaciones a diversos niveles. En este sentido, algunas autoras destacan la importancia de la participación social en estos procesos, al considerar que la sociedad civil está más preparada para la experimentación metodológica que los gobiernos, ya que queda mucho por hacer para descubrir los mecanismos que reproducen la discriminación de género en su sentido amplio (Budlender *et al.*: 2002a: 112).

A pesar de que no existe una única vía para realizar estos análisis y de la necesidad de adaptarlos a cada realidad, en la mayoría de los ejercicios iniciados hasta la fecha relativos al gasto<sup>14</sup>, se han utilizado tres marcos básicos de análisis presupuestario, a partir de los cuales se han introducido algunas variaciones.

En primer lugar, se encuentra el marco utilizado en la experiencia australiana, presentado por la economista feminista australiana Ronda Sharp, que parte de la clasificación del gasto de cada departamento en tres categorías. En segundo lugar, destaca el enfoque de cinco pasos utilizado en Sudáfrica, presentado por Debbie Budlender. Ambos enfoques pueden formar un marco analítico común, tanto para evaluar presupuestos ejecutados como para realizar estudios presupuestarios de impacto *ex ante*. Por ejemplo, tal como recogen Budlender y Hewitt (2003) en su guía-manual<sup>15</sup>, un gobierno puede tomar un departamento o ministerio concreto, mirar a sus programas y subprogramas, distinguiendo las tres categorías de Sharp, y realizar análisis e informes de cada uno de ellos siguiendo los cinco pasos del modelo sudafricano. Si la iniciativa parte de la sociedad civil, se puede comenzar por plantear un tema que se considere de especial relevancia, seguir el esquema de los cinco pasos y después analizar cómo abordan este tema los programas y subprogramas de diferentes departamentos, siguiendo la metodología australiana. En tercer lugar, existen una serie de herramientas propuestas por Diane Elson, que en algunos de sus apartados están estrechamente vinculadas con las anteriores, por lo que recogeremos las que constituyen, en nuestra opinión, aportaciones a agregar a las realizadas en los otros dos casos.

---

14 En esta descripción de los instrumentos nos vamos a centrar en los relativos a las políticas de gasto, ya que la mayor parte de las experiencias analizadas han comenzado por ellos. Ello no es óbice para reconocer la gran importancia de los esfuerzos que se están haciendo en el terreno de los ingresos (ver Stovski, 1997; Villota, 2000, 2004, Pazos, 2004), cuyo análisis es vital para aprehender el impacto global de la actividad pública en la sociedad de forma desagregada, tal como Paloma de Villota refleja en este trabajo.

15 Una de las referencias fundamentales de este apartado.

**CUADRO 1.**  
**Principales instrumentos utilizados para el análisis de PEG**

Caso australiano (R. Sharp)	Caso sudafricano (D. Budlender)	Herramientas propuestas por D. Elson*
1. Gastos específicamente enfocados a las mujeres. 2. Iniciativas a favor de la igualdad de oportunidades dentro del sector público. 3. El resto del gasto público.	1. Análisis de la situación de mujeres, hombres, niñas y niños. 2. La sensibilidad de género de las políticas. 3. Análisis de las asignaciones de gasto. 4. Control de los servicios públicos financiados con el gasto. 5. Evaluación de resultados.	1. La estrategia macroeconómica agregada. 2. La composición de los gastos e ingresos. 3. La eficiencia en la prestación de servicios.

\* Desagregadas a su vez en siete herramientas.

Fuente: elaboración propia, partiendo de las propuestas de las autoras mencionadas.

#### 4. La propuesta australiana

En Australia se decidió partir del análisis de cada departamento o área gubernamental. Para ello, se realizó una clasificación del gasto departamental siguiendo las tres categorías mencionadas:

1. **Gastos específicamente enfocados a cubrir necesidades de las mujeres:** éstos incluían, entre otros, programas de salud específicos para mujeres aborígenes, y programas educativos, de formación y de empleo para mujeres jóvenes.

Se proponía el análisis de estos gastos del siguiente modo:

- a) Identificar el objetivo del programa/proyecto a analizar, incluyendo el problema al que intentaba hacer frente (indicadores de la realidad social).
- b) Identificar las actividades planificadas para desarrollar el programa o proyecto (valorando su sensibilidad respecto al género).
- c) Cuantificar los recursos destinados a ese programa o proyecto.
- d) Determinar los indicadores de resultados (por ej. número de mujeres y hombres beneficiarias del mismo).
- e) Determinar los indicadores de impacto de las medidas, para medir posibles cambios en la situación de las mujeres, hombres, niñas y niños.

- f) Tener en cuenta los cambios planeados para el próximo ejercicio, con objeto de valorar si el presupuesto está siendo más o menos sensible al género.

**2. Iniciativas a favor de la igualdad de oportunidades realizadas por y para el sector público:** formación específica para mujeres, permisos por maternidad y paternidad, cambios en la descripción de los puestos de trabajo para hacer frente a la discriminación de género, etc.

En este caso, el análisis se puede desagregar en los siguientes pasos:

- a) Describir las modalidades de empleo existentes en el departamento.
  - b) Desagregar por sexo los niveles de empleo (escalas), formas de empleo (jornada completa, parcial, o temporal), salarios y beneficios. Se pueden incluir otras, como las personas empleadas con alguna discapacidad.
  - c) Identificar cualquier iniciativa especial adoptada para promover las oportunidades de empleo: cantidades gastadas y cifras alcanzadas (por ej. formación específica para mujeres o en igualdad de género).
  - d) Determinar el número de mujeres y hombres con cargos relacionados o especializados en temas de género. Por ejemplo personas empleadas en la policía, servicio médico o asistencia social encargadas de temas de violencia intrafamiliar o violaciones.
  - e) Desagregar por sexo las personas que ocupan cargos en los Consejos o Comités de la administración en ese sector (y en general), detallando entre nombramientos remunerados (y sus niveles) y no remunerados.
  - f) Describir los cambios previstos para el ejercicio siguiente.
- 3. El resto del gasto público** del departamento o administración, valorado desde la perspectiva de su impacto de género. Abarca un conjunto de iniciativas no incluidas en los dos apartados anteriores, que cubren la práctica totalidad del presupuesto. Su análisis varía en función de la relevancia de su contenido. En el caso de que existan personas beneficiarias finales se suele partir de la desagregación por sexo de las personas usuarias de programas y ayudas de distinto tipo.

En todos los casos en los que se ha utilizado esta clasificación como base del análisis, se ha observado que más del 95% de las cantidades presupuestadas se encuentran en esta tercera categoría, alcanzando, a veces, el 99% del total. Por eso, es muy importante el análisis transversal de estos gastos, ya que si esta parte se ignora estamos dejando de lado las oportunidades más significativas para promover la igualdad de género a través del gasto público (Budlender y Hewitt, 2003). Sin embargo, esta

es la categoría que más problemas ocasiona, dada la gran variedad de programas incluidos en cada departamento. Por ello, inicialmente se suele realizar una selección previa de los programas en los que se va a centrar el análisis. Los criterios generalmente propuestos son el volumen presupuestario dirigido a los diferentes programas, y la importancia, desde el punto de vista del género, de los temas tratados en los mismos<sup>16</sup>.

## 5. La propuesta sudafricana de los cinco pasos

Siguiendo la iniciativa desarrollada en Sudáfrica de **los cinco pasos**, muy utilizada en las categorías 1 y 3 descritas previamente, el análisis consiste en:

1. Se comienza por **analizar la situación de las mujeres, hombres, niñas y niños de la sociedad en la que se inserta el presupuesto**. Si el análisis es sectorial, se analiza su situación respectiva en este ámbito. En la mayoría de las experiencias aquí se presenta la primera dificultad que va a ir apareciendo de forma recurrente en todo el proceso de análisis: la carencia de datos desagregados por sexo. Además, las desventajas vinculadas con el género coexisten con las desventajas de localización geográfica de la población (rural/urbana), la clase (pobre/rica), la edad y el origen étnico, principalmente. En cada caso específico se deben cruzar estos datos, ya que van a darse diferencias entre mujeres y niñas de diferentes subgrupos, así como en el caso de los hombres y niños.
2. Se valora la **sensibilidad de género de las políticas incluidas en el departamento** a analizar. Antes de realizar un análisis exhaustivo de las cifras de gasto, se propone situarlas en las políticas de género de las administraciones; analizando sus planteamientos generales, intenciones y objetivos a cumplir en términos de igualdad de género, y teniendo en cuenta tanto lo que se dice como lo que no se dice. Así, se intenta realizar una primera valoración sobre si una política concreta es probable que aumente las desigualdades, las reduzca o las deje en la posición de partida.
3. Se **valoran las asignaciones presupuestadas de gasto**. En este paso se toman las cifras del programa a analizar (la clasificación por progra-

---

<sup>16</sup> En el caso latinoamericano, las categorías 1 y 2 se han agregado formando una única. Así, el análisis lo han realizado partiendo de dos categorías de gasto, lo cual facilita su estudio (Andia, Beltran, 2003).

mas es adecuada para este tipo de análisis), la memoria del mismo y los indicadores que puedan existir, para hacer una primera aproximación. Aquí suelen aparecer los problemas generados por la forma en que se presentan las cifras presupuestarias y la necesidad de que la administración se implique en la provisión de información clara y detallada que permita un análisis de los recursos destinados a cada actividad (lo cual ayuda también en la transparencia del proceso y facilita la participación).

4. Se analiza y evalúa la utilización de los recursos y servicios prestados. Para avanzar en este paso se necesita contar con:
  - Los datos relativos a la cantidad de recursos y/o de personal asignados al programa.
  - Los resultados directos del programa en relación a las personas beneficiarias de los mismos.
  - Los impactos de dichos resultados. Por ejemplo, si aumenta la atención médica, cómo lo hace la salud y la disponibilidad de tiempo. Por lo que a veces es necesario cruzar resultados de diversos programas entre sí.

En este apartado nos encontramos con la necesidad de indicadores cruzados que nos den información sobre la sensibilidad de género de los presupuestos en los diferentes ámbitos de actuación, lo cual a veces resulta laborioso.

5. Finalmente, **se valoran los resultados conseguidos en función de su impacto:** a la hora de evaluar el impacto de las medidas en la situación de partida de las mujeres y hombres nos topamos con la dificultad de atribuir a un programa concreto el cambio en una situación normalmente vinculada a muchos más factores que el analizado, y a la necesidad de tiempo para obtener los impactos (medio plazo). De todos modos, se están haciendo esfuerzos para intentar medir la evolución de los impactos, creando indicadores en las diversas áreas de actuación.

## 6. La propuesta de los tres niveles de D. Elson

La propuesta realizada por D. Elson identifica tres niveles para el análisis de las iniciativas de presupuestos con enfoque de género<sup>17</sup>, ya que parte de que la formulación de un presupuesto público implica decisiones a tres niveles:

---

<sup>17</sup> Recogidos y resumidos por Budlender, 2002 a: 13.



1. La estrategia macroeconómica agregada: incluye el análisis del nivel de déficit público y del marco de política económica a medio plazo, sus perspectivas futuras y sostenibilidad en el tiempo.
2. La composición de los gastos e ingresos.
3. La eficiencia en la prestación de servicios.

Elson recoge una serie de instrumentos que ayudan a integrar el género en estos tres niveles y que se pueden agrupar en siete amplias categorías (a veces se resumen en seis). Los apartados más analizados en las experiencias prácticas están relacionados con el segundo y el tercer nivel: la composición del gasto y la eficiencia en la prestación de servicios. Además, el apartado 2, en la vertiente de gastos, utiliza las metodologías descritas previamente, por lo que no lo incluiremos en esta descripción. El primer nivel se ha analizado en contadas experiencias, entre las que destaca la iniciativa canadiense, realizada por organizaciones impulsoras de la justicia social. No obstante, su relevancia es evidente, debido a que el presupuesto es un ejercicio a corto plazo que refleja opciones macroeconómicas a medio y largo plazo.

**1. Integración del género en el marco de la política económica a medio plazo y en la estrategia macroeconómica general.** En primer lugar, se suele analizar el nivel de déficit público y si éste es sostenible a medio plazo. Los modelos utilizados en los marcos presupuestarios a medio plazo no tienen en cuenta, entre sus supuestos, los potenciales efectos negativos de estas medidas sobre la carga de trabajo de las unidades familiares y sobre las comunidades, ni tampoco estiman los cambios que pueden inducir sobre las existentes desigualdades de género. Por el contrario, el marco social de normas y valores se suele tomar como una constante, cuando en realidad en éste influye directamente la política macroeconómica, ya que los ámbitos del trabajo remunerado y no remunerado están estrechamente vinculados entre sí, y las presiones sobre uno inciden directamente en el otro.

Los principales instrumentos utilizados en este apartado son:

**1.1. El análisis desagregado por género del impacto del presupuesto en el uso del tiempo.** Para poder realizar estos análisis, se debe contar con encuestas familiares regulares (elaboradas generalmente por los Institutos de Estadística), y en caso de que no existan, se deberán hacer cuestionarios que desagreguen por sexo y edad los modos de utilización del tiempo. Estos datos nos permitirán medir el déficit de tiempo de las mujeres ante las demandas de trabajo, tanto remunerado como especialmente del no remunerado, mucho más invisibilizado, puesto que permanece oculto en la mayor parte del cuerpo estadístico de la economía convencional. La combinación de ambos datos suman el trabajo total

realizado por las mujeres y los hombres de una comunidad y proveen las bases para analizar los efectos sobre sus vidas de los recortes en el déficit público que la mayoría de los gobiernos del mundo están aplicando en la actualidad. Para ello, debemos conocer las áreas afectadas por los recortes. Por ejemplo, si la disminución del déficit público supone una reducción de los servicios públicos prestados a la comunidad, generalmente esto significa que se realiza a costa de incrementar el tiempo de trabajo de las mujeres en actividades no remuneradas dado que se ven obligadas a sustituir las carencias de los servicios públicos. Este vínculo entre ambas esferas de la actividad económica (trabajo remunerado y no remunerado) es habitualmente ignorado, aunque implique que la sostenibilidad del presupuesto a largo plazo puede ser ficticia, ya que está agotando los recursos humanos y sociales existentes. Por lo tanto, al realizar este análisis integral suele concluirse que resulta contraproducente reducir el gasto público en estas áreas por suponer una agresión al marco social, y que sería más conveniente buscar otras vías para reducir el déficit, como por ejemplo por medio de un cambio en la política fiscal que posibilitara una mayor recaudación proveniente de los colectivos con mayores recursos económicos de la sociedad. En resumen, no se debería partir de un supuesto carácter constante del marco social a la hora de analizar el presupuesto y su futura sostenibilidad<sup>18</sup>.

**1.2. Marcos de política económica a medio plazo con conciencia de género.** Resultaría conveniente incluir en los modelos utilizados datos sobre el diferente comportamiento de las mujeres y los hombres respecto al ahorro, o cómo podría incidir en la productividad el incremento de derechos de propiedad en manos de las mujeres, entre otras materias claves que requieren más estudios empíricos. Asimismo, se podría analizar el nivel de sensibilidad respecto a la equidad de género que refleja la orientación institucional o el sistema social en el que el presupuesto está inmerso. Por ejemplo, las mujeres pueden estar más preparadas que los hombres para aceptar un limitado aumento de los salarios a cambio del mantenimiento del gasto público social. Para avanzar en el conocimiento de esta realidad habría que crear cauces que permitieran recoger las opiniones de las mujeres sobre sus prioridades. Asimismo, puede suponer también un impulso la existencia de una amplia representación de mujeres en las esferas de decisión política, como son el ejecutivo, el legislativo y el funcionariado, así como en los colectivos sociales de presión política, como son los movimientos feministas y las asociaciones vecinales, entre otros. El resultado podría ser un conjunto de diferentes escenarios presupuestarios, dependiendo de la distribución de los recursos en función del género y del nivel de empoderamiento de las mujeres (Budlender *et al.*, 2002a: 121).

---

18 Elson, D. 2002a: 39, 45.

3. El tercer nivel se centra en **la eficiencia en la prestación de servicios**. Se suele considerar como medida de eficiencia la relación existente entre el coste de los servicios y los resultados obtenidos en su aplicación. Desde una perspectiva de género, es importante preguntarse: ¿Resultados para quién?, ¿costes para quién?, ¿responden los resultados a las necesidades de las mujeres y de los hombres?, ¿están ambos colectivos igualmente satisfechos con la prestación de estos servicios?, ¿incluyen los resultados esperados la reducción de la desigualdad de género? Para responder a estas preguntas existe una serie de técnicas disponibles:

3.1. **Evaluación de las necesidades.** Intenta establecer qué servicios son necesitados por quién. Normalmente, estas evaluaciones se realizan partiendo de datos cuantitativos sobre las características demográficas, los niveles de ingresos y los servicios disponibles en las localidades a lo largo del país, combinándolos con indicadores de pobreza de varios tipos<sup>19</sup>.

3.2. **Análisis de los indicadores de la calidad del servicio.** Estos análisis se realizan a través de la construcción de una serie de indicadores cuantitativos (tasas de matriculación en las escuelas, tasas de ocupación de las camas en los hospitales, número de conexiones de los hogares a los sistemas de agua, sanitarios, electricidad...). Suelen, sin embargo, surgir problemas, puesto que es más fácil medir inputs que outputs, y a veces la calidad no se mide, ya que la información que se obtiene es parcial.

3.3. **Evaluación de las personas beneficiarias.** Para subsanar de algún modo las deficiencias detectadas en el apartado anterior, este análisis pretende conocer los puntos de vista de las personas beneficiarias actuales y potenciales. Esto permite a su vez observar en qué medida las prestaciones de servicios responden a la percepción de sus necesidades. Aquí se suelen utilizar técnicas cualitativas de entrevistas, cuestionarios, o trabajo en grupos. Es necesario ser conscientes de la importancia de que las mujeres se sientan animadas a expresar sus opiniones, y después contrastar aquellas medidas que supuestamente van a aumentar la eficiencia del servicio con la percepción que las personas usuarias tienen sobre las mismas. Es decir, las preguntas se deberían centrar en las prioridades para las mujeres del gasto público y/o en los detalles del funcionamiento de los servicios públicos (Elson, 2002a: 32, 44).

---

19 El problema se suele generar por la carencia de datos desagregados en función del género y porque las necesidades no están definidas desde el punto de vista de las personas usuarias de los servicios. Además, no se suelen considerar las necesidades de tiempo.

**3.4. Evaluación de los costes “invisibles”.** Los costes deben incluir tanto los monetarios como los relacionados con el uso del tiempo. A menudo, los cambios en la prestación de servicios que pretenden aumentar la eficiencia de los mismos, lo que en realidad están haciendo es trasladar esos costes de los presupuestos del sector público (donde son cuantificables y, por tanto, visibles) a los presupuestos de tiempo de las mujeres en las familias y comunidades, donde generalmente son invisibles. Por lo tanto, es importante medir la extensión real de las medidas que pretenden reducir costes, para conocer su dimensión y efectos reales sobre la carga de trabajo total de la sociedad, y especialmente de las mujeres (por ejemplo, los recortes en los servicios públicos médicos).

**3.5. Evaluación de los beneficios de la igualdad de oportunidades en la prestación de servicios.** Las políticas de empleo en el sector público pueden ayudar a transformar las relaciones de género, si ofrecen igualdad de oportunidades y políticas de empleo respetuosas con las necesidades de las personas contratadas. Estas medidas pueden promover mejores prácticas, reduciendo la extensión de la discriminación de género en los mercados laborales y aumentando las posibilidades de las mujeres para invertir en su educación y en la de su descendencia.

**3.6. Análisis de la política de subcontratación de sector público.** Esta medida puede ayudar a contrarrestar la discriminación si incide en la simplificación de los trámites administrativos, se facilita el acceso a la información y se ofertan contratos de menor cuantía, a los que las empresas, cuya propiedad también pertenece a las mujeres, puedan optar a la contratación, entre otras medidas en este sentido.

**3.7. Informe/Documento del estado del presupuesto con conciencia de género.** Esta declaración, recogida en un informe del gobierno que examine el presupuesto desagregando el gasto en función de su impacto sobre las mujeres, no implica un presupuesto separado para las mujeres. Existen diversos modos de presentarlo (como anexo, como informe independiente, como un capítulo más del presupuesto...). En Australia, por ejemplo, se comenzó solicitando a los departamentos gubernamentales que identificaran el modo en que afectarían a las mujeres los gastos propuestos por los mismos, es decir, que realizaran un estudio de impacto de género *ex ante*. Posteriormente, se sintetizaban los informes de los departamentos en una declaración conjunta. Esta iniciativa requiere una gran cooperación y cierto nivel de compromiso por parte de la estructura del gobierno con esta actividad y lo que implica. La creación de las condiciones para ello probablemente requiera una importante coalición de apoyos y una buena organización, tanto dentro como fuera del gobierno (Elson, 2002a: 37, 46).

Tras este listado básico de instrumentos a utilizar en los PEG, se puede observar la riqueza y complejidad de los análisis propuestos, así como la necesidad de elegir en cada caso los más adecuados, y adaptarlos a la realidad concreta en la que se quiere incidir, lo que probablemente implicará nuevos instrumentos en el futuro próximo. Budlender (2002a:108) considera que a pesar de que la lista de instrumentos que realiza Elson es ampliamente citada, en la práctica no es nada fácil dar los pasos necesarios para utilizarla, por lo que la demanda de instrumentos continúa. Budlender y Sharp defienden que los instrumentos no deben ser utilizados de forma mecánica, y señalan que quizás el instrumento más importante para integrar el género en las políticas gubernamentales sea el propio proceso de análisis de género. No obstante, las administraciones suelen demandar métodos estandarizados que les permitan integrarlas en sus prácticas rutinarias, lo que no es sencillo, dado el carácter estructural de las discriminaciones y de la sutileza con la que se presentan en algunos ámbitos. Esto exige profundizar en las motivaciones de los comportamientos de mujeres y hombres y en el marco social y los supuestos de las políticas públicas, a lo que no se accede sólo con indicadores cuantitativos, sino que requiere análisis cualitativos.

No obstante, como hemos observado, una condición previa indispensable para poder realizar estos análisis consiste en la disponibilidad de datos estadísticos, la cual es recogida como necesidad en todos los informes y documentos relativos a esta materia. Budlender también incide en este apartado, al señalar que el conocimiento de los hechos y de los datos puede dar a las defensoras de género la confianza necesaria para defender sus argumentos. Asimismo, es importante colocar la información en frente de aquellos que no “quieren saber”<sup>20</sup>.

Si los datos e indicadores se introducen para que el funcionariado sea más consciente de su responsabilidad, esto no siempre se interpreta como una responsabilidad frente a la ciudadanía y/o parlamentos, por lo que junto a los tres “standars” (las tres “E”) con los que se suelen interpretar los indicadores: eficiencia, economía y eficacia; se ha comenzado en algunos lugares a incluir una cuarta E: equidad<sup>21</sup>, lo cual resulta un avance importante si realmente se pone en práctica.

La mayor parte de los indicadores de género introducidos en estas experiencias comienzan por una desagregación en función del género de las personas usuarias de los servicios ofrecidos por la Administración. Asimismo, se han identificado una serie de preguntas básicas, aplicables a cada programa a analizar, que, por supuesto, también es necesario adaptar a cada realidad,

20 Budlender, 2002 a: 106.

21 Por ejemplo, es el caso de Tasmania (Budlender, 2002a: 123).

que han sido sistemáticamente planteadas por las expertas en esta materia, y que podríamos resumir de forma general en las siguientes<sup>22</sup>:

- ¿Cuáles son los objetivos políticos del programa?
- ¿Los programas incluyen objetivos específicos de equidad de género?
- ¿Qué recursos se han aprobado inicialmente para ejecutar el programa?
- ¿Qué recursos se han utilizado una vez ejecutado el programa?
- ¿Es posible indicar cuántos hombres y cuántas mujeres han utilizado estos recursos?
- ¿Es posible conocer la proporción de fondos que se han asignado a los hombres y qué proporción a las mujeres?
- ¿El resultado de la política es relevante para las mujeres y los hombres?
- ¿El programa ha respondido a los objetivos políticos generales?
- ¿El programa ha respondido a los objetivos específicos de equidad de género?
- ¿Se ha detectado algún tipo de obstáculo que haya provocado repercusiones negativas para los hombres y las mujeres?
- ¿Cree el departamento que podrían realizarse modificaciones en la política a partir de dichos resultados?

Junto a los instrumentos descritos y las reflexiones planteadas por las preguntas anteriores resulta relevante asimismo recoger algunos de los métodos básicos utilizados inicialmente en Suecia, denominados 3R y JämKAS Bas, que han sido fuente de inspiración e incluso han constituido un fundamento básico de algunas experiencias europeas por lo que pasamos a describirlos brevemente. Y finalizaremos el apartado con la metodología seguida en Italia a partir de un enfoque ampliado de las capacidades, seguido por una breve descripción de las experiencias de Bilbao y de la Comunidad Andaluza, actualmente en vigor.

## **7. El método 3R sueco: Representación, Recursos, Cultura.**

Este método fue desarrollado inicialmente<sup>23</sup>, con el objetivo específico de revisar y analizar áreas y sectores concretos de la política municipal desde la

---

<sup>22</sup> Muchas de estas preguntas son propuestas por las expertas internacionales mencionadas en este trabajo. Esta lista, en concreto, la he realizado junto a mi compañera de Departamento y profesión M. José Martínez Herrero, partiendo de esos listados.

<sup>23</sup> Fue diseñado por Getrud Aström en cooperación con la Asociación Sueca de Autoridades Locales (ASAL).

perspectiva de la equidad de género. Constituye un marco analítico general que intenta concretar y sistematizar el trabajo a realizar en los estudios de la política pública con enfoque de género, haciendo visibles las normas y valores existentes en función del género que están en la base de las actitudes y políticas a implementar ante una situación dada.

En sueco, las 3R son las iniciales de las palabras Representación, Recursos y Cultura/Instituciones<sup>24</sup>. Este método también se basa en una serie de preguntas, cuyas respuestas conducen a conocer quién recibe qué y en qué términos. Sirve, así, de ayuda en la compilación sistemática de hechos e información sobre las circunstancias en las que se desenvuelven las mujeres y los hombres en una situación dada, como sucede con el resto de los instrumentos descritos. Una condición previa necesaria en la realización de este tipo de análisis es la existencia de voluntad para avanzar en la construcción de la igualdad, es decir, una apuesta a favor de la superación de la situación de desigualdad.

El método 3R se compone de tres partes diferenciadas, en las que cada una de las "R" consiste en una fase del análisis. Las dos primeras proveen la base estadística para poder analizar la realidad correspondiente al área susceptible de análisis. De forma breve, los elementos fundamentales de cada una son los siguientes:

### ***La primera R: Representación***

Esta parte del análisis consiste en realizar un mapa cuantitativo del modo en el que los hombres y las mujeres se hallan representados en el municipio. Para ello se supervisan desde la perspectiva de género todos los niveles y departamentos de la organización. Pretende conocer cuántas mujeres y hombres se encuentran en los diferentes niveles y categorías profesionales, así como las características de los puestos de trabajo. En suma, consiste en conocer la composición orgánica de la estructura organizativa del área o sector a analizar, de forma desagregada por sexo/género.

En esta parte, si se analiza el Consistorio municipal se describen los cargos que ocupan los hombres y mujeres en los órganos decisorios del municipio. Por ejemplo, en las estructuras organizativas municipales (concejalías, comisión de gobierno, comisiones sectoriales, consejos de distrito, áreas municipales, empresas municipales...), en los partidos políticos con representación municipal, en las organizaciones vecinales, o cuántas personas acuden a los plenos o sesiones abiertas del consistorio.

---

<sup>24</sup> El tercer término, a veces, es recogido como Realía.

Los datos también pueden orientarse hacia las personas usuarias de los servicios municipales, para poder conocer cuántas mujeres y cuántos hombres reciben o utilizan los servicios provistos por el Consistorio, y si existen áreas donde esos recursos están distribuidos de forma desigual.

Por lo tanto, las estadísticas y los cuestionarios son dos elementos fundamentales de este apartado. Asimismo, es también muy importante la participación de las personas que toman las decisiones, el funcionariado responsable de las medidas y las personas usuarias, ya que de este modo cuando los resultados muestren desigualdades todas ellas podrán sentirse más motivadas a favor del cambio.

### ***La Segunda R: Recursos***

Esta segunda parte del análisis se concentra en la distribución de los principales recursos municipales entre hombres y mujeres, teniendo en cuenta que los recursos no hacen referencia en exclusiva al dinero, sino que abarcan también el tiempo, el espacio y la información. Se pregunta también cómo se encuentran localizadas y adaptadas las intervenciones y las prioridades existentes a las necesidades de las mujeres y de los hombres.

En principio, este apartado abarca un amplio conjunto de actividades. Puede incluir desde el tiempo que utilizan los y las representantes políticos en sus discusiones, recogido de forma desagregada por género, hasta el papel que tienen hombres y mujeres en los procesos de decisión relativos al presupuesto público o los salarios de los y las trabajadoras municipales.

Desde el punto de vista de la ciudadanía, vista como usuaria de los servicios municipales, también se incluye el análisis de los recursos que reciben mujeres y hombres a través de las diversas medidas que son competencia de la administración local. Asimismo, se investiga el espacio utilizado por ambos sexos en el lugar analizado. Por ejemplo, los espacios ocupados por las niñas y los niños en las guarderías o en los patios de juego de las escuelas, o los recursos económicos y el espacio físico que utilizan para realizar sus actividades las mujeres y los hombres.

### ***La tercera R: Cultura/Instituciones/Realia***

Esta tercera y última parte del análisis es más cualitativa, y en ella se analizan los datos recogidos en los apartados anteriores, centrándose en los aspectos relativos a la cultura. La preocupación consiste en conocer hasta qué punto las normas y los valores culturales ayudan a mantener la desigualdad entre las mujeres y los hombres, y la calidad de las medidas a



implementar para alterar esa situación de partida. Se pretende, así, poder explicar los problemas que han podido emerger en la primera parte del análisis, fruto de una representación desigual de las mujeres y hombres en las estructuras de poder y de toma de decisiones, así como en los foros sociales participativos, en los que también se pueden dar desequilibrios entre la participación de mujeres y hombres. Esto vincula el análisis de las realidades diarias de las mujeres y hombres con su diferente utilización de los recursos y, en particular, del tiempo.

A partir de la evidencia de una situación desigual, el método deja en manos de las personas responsables de la toma de decisiones el establecimiento de las medidas que consideren oportunas para impulsar la igualdad de género. Por ello, se suele considerar que este método es útil para describir y evaluar las situaciones analizadas, pero inadecuado para configurar un proceso de transversalidad de género. Además, se suele criticar que incluso donde se ha aplicado el método, normalmente no se suelen realizar evaluaciones<sup>25</sup> sobre los niveles de aplicación de la transversalidad de género a nivel local.

Por ello, es necesario avanzar más y comparar los resultados del análisis con los objetivos a favor de la igualdad de género. Si estos últimos son muy generales habrá que convertirlos en referentes concretos y mensurables. Los cambios propuestos suelen incluir la integración de nuevas formas de organización y de gestión de los programas para lograr que éstos se acerquen a los objetivos. En opinión de ASAL, las propuestas de cambio deberían también ser incluidas en un plan de acción, que abarcara el diseño de nuevas rutinas, nuevas estadísticas, y nuevos listados comparativos que constituyan fáciles guías a seguir (ASAL: 2002, Consejo Nórdico, 2005:47-48).

Además, recientemente se ha añadido una cuarta R, la Restricción, que significa que si las organizaciones no aplican la transversalidad de género serán sancionadas, puesto que existe una gran diversidad en el grado de aplicación de estas 3R en función de las personas responsables de los temas de género, por lo que se considera que este alto grado de discrecionalidad debería ser superado de forma generalizada.

En su conjunto, la utilización de este método ha permitido replantearse estereotipos y creencias sesgadas que presuponían la neutralidad de las

---

25 Que no suela hacer la evaluación no significa que la Asociación Sueca de Autoridades Locales no haya realizado un listado de requisitos para aplicar y evaluar la transversalidad de género a nivel local. Esto es: Apoyo político a través de apropiadas decisiones y resoluciones en los Comités municipales; Disponibilidad de recursos humanos; Conocimiento de la problemática de género; Identificación de responsabilidades; Uso de métodos adecuados y desarrollo de nuevos métodos; Seguimiento y control; Fomento y motivación (Wenner *et al.* 2004:30).

políticas respecto al género, permitiendo examinar hasta qué punto las rutinas estaban construidas sobre prácticas discriminatorias. Este proceso ha servido también para resaltar la necesidad de estadísticas y de nuevos análisis con objeto de hacer frente de forma más cualificada a los problemas existentes en las relaciones de género. También ha dado pie a discusiones sobre los procedimientos y las rutinas de trabajo, que han probado no ser tan neutrales al género como se creía previamente, y ha permitido sacar a la luz una visión más amplia sobre temas que se consideraban tan “naturales” y comunes que eran prácticamente invisibles. Así, se han comenzado a establecer, medir y evaluar objetivos que han permitido hacer un seguimiento del avance hacia la igualdad de las medidas adoptadas por las administraciones públicas.

Este método tiene muchos puntos en común con los análisis presupuestarios con enfoque de género, puesto que los PEG también deben indagar en los valores que subyacen en la organización y dotación de recursos de los servicios públicos, la división sexual del trabajo y las estructuras de poder.

## 8. JämKAS Bas o Análisis de la Equidad de Género

Junto al método 3R, en Suecia se utiliza también el denominado JämKAS Bas o Análisis de la Equidad de Género<sup>26</sup>. Este instrumento ha partido de un trabajo práctico dentro del Gobierno Sueco y ha sido asimismo probado en algunas agencias gubernamentales. Su objeto consiste en colaborar en el proceso de análisis sistemático de la equidad de género dentro de un área concreta y en la selección de un ámbito estratégico para profundizar en el análisis. Con este fin, se realiza un inventario sistemático del área a analizar, desagregado en tres secciones: la compilación y selección de información, el estudio y análisis de la misma, y la formación de objetivos e indicadores. Estas fases están compuestas, asimismo, por una serie de pasos, que pueden brevemente ser expuestos del siguiente modo (Consejo Nórdico, 2005: 48-50):

1. Realización del inventario:
  - 1.1. Crear un inventario de las declaraciones de objetivos existentes dentro del área a analizar y de sus áreas operativas.
  - 1.2. Evaluar y tener en cuenta el nivel de relevancia de los objetivos de equidad de género para las actividades que realiza el área. A con-

---

<sup>26</sup> JämKAS Bas es un acrónimo de las palabras Equidad (Jämställdhet), Estudio o Encuesta (Kartläggning), Análisis (Analys) y Conclusión (Slutsats).

tinuación, se realizará una evaluación si se considera que estos objetivos no son relevantes.

- 1.3. Seleccionar una o más áreas operativas que sean centrales o estratégicamente importantes desde una perspectiva de equidad de género.
2. Estudio y análisis. Consiste en describir el grupo objetivo del área operativa elegida:
  - 2.1. Describir los patrones de género relevantes para analizar el área operativa, y describir sus manifestaciones, por ejemplo, estadísticamente.
  - 2.2. Una vez descritos los patrones de género relevantes, analizar si las mujeres y los hombres tienen los mismos derechos, oportunidades y obligaciones dentro del área. Si no existe igualdad, describir qué tipo de desigualdad existe y cuáles son sus consecuencias.
  - 2.3. Describir las acciones que podrían conducir a un aumento de equidad, dentro del área analizada.
3. Formulación de los objetivos:
  - 3.1. Analizar los objetivos existentes inicialmente, utilizando los datos obtenidos en los pasos anteriores. Describir hasta qué punto la formulación de los objetivos refleja la perspectiva de género existente dentro del área operativa, y si falta algún objetivo en la formulación realizada.
  - 3.2. Mejorar o formular un nuevo objetivo del área operativa.
  - 3.3. Identificar unos indicadores apropiados para el objetivo del área operativa.

Como podemos observar, los métodos descritos tienen un cuerpo metodológico común que consiste en profundizar en el conocimiento de la realidad, de los valores subyacentes en nuestro comportamiento, actitudes y políticas, y en el establecimiento de objetivos que permitan superarlos, o al menos, discernir su nivel de contribución al objetivo de transformar la realidad a favor de la igualdad.

Finalmente, otra de las iniciativas innovadoras que se están perfilando es la que se está implementando a escala regional en Emilia-Romagna. En este caso se están elaborando los indicadores relativos a la igualdad de género en el contexto de la calidad de vida de las mujeres. Iniciativas que por su interés pasamos también a esquematizar a continuación.

## 9. La metodología desarrollada en Italia basada en las capacidades

La iniciativa de presupuestos y auditoría de género desarrollada en la región de Emilia-Romagna, se ha basado en el enfoque de las capacidades. Para ello, se ha considerado relevante agrupar los programas de la administración pública en función de sus vínculos con las diversas dimensiones que configuran la calidad de vida de las mujeres y de los hombres de la comunidad. Para ello, han tomado como referencia los programas relacionados con un conjunto de sectores con gran repercusión en la calidad de vida y las posibilidades de realización de las mujeres y hombres, como son la salud e integridad del cuerpo, la movilidad territorial y el uso del tiempo, entre otros, como observaremos más adelante.

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.

El enfoque del bienestar utilizado en estas experiencias de auditoría de los presupuestos públicos expande la noción de estándares de vida hacia un concepto de desarrollo humano, y redefine también la noción de sostenibilidad desde una perspectiva feminista. De hecho, extiende el enfoque de las capacidades para incluir el proceso de reproducción social de las capacidades individuales, teniendo en cuenta también la capacidad del cuidado de las personas. Esta extensión lleva a una nueva definición de la sostenibilidad social que incluye también la reproducción de los cuerpos, las emociones y las relaciones sociales y, en general, requiere que las dimensiones materiales, simbólicas, estructurales y éticas sean retenidas en la misma imagen del proceso económico, tanto a nivel macro como micro. La experiencia diaria de las mujeres haciendo frente a la vulnerabilidad de los cuerpos y las emociones (incluidas las de los hombres adultos), como parte de una responsabilidad final histórica hacia la calidad de vida, es integrada, en este caso, en un enfoque de bienestar reproductivo que revela algunas ambigüedades en la visión del desarrollo humano, normalmente no detectadas en una perspectiva de igualdad de oportunidades.

Ambos enfoques, el de presupuestos de género y el de las capacidades, comparten su preocupación por la diversidad humana en el análisis de la

realidad, conceden importancia a la economía no retribuida para comprender la calidad de vida, y consideran que las políticas deben ser analizadas en detalle para poder observar si perpetúan o modifican desigualdades existentes (entre mujeres y hombres, o entre otros grupos) (Addabbo *et al.*, 2004).

Seguir el enfoque de las capacidades requiere una metodología multidimensional para evaluar el impacto de las políticas públicas sobre el bienestar de las mujeres. Este enfoque ha sido utilizado a tres niveles administrativos: la región de Emilia-Romagna, el distrito provincial de Módena, y el municipio de Módena.

A partir de las funciones que cumple cada nivel administrativo en Italia, han aplicado un "enfoque extendido del bienestar reproductivo" que no se centra exclusivamente en la desigualdad que viven las mujeres, sino que introduce un nuevo concepto de sostenibilidad social. La experiencia de las mujeres sobre la vulnerabilidad de los miembros de la familia, incluidos los hombres adultos, ayuda a revelar algunas características generales del sistema económico.

Además, han adaptado los conceptos a las realidades territoriales. Así, a nivel regional, han definido el bienestar individual en términos de una extensión del conjunto de capacidades, y las desigualdades son vistas como múltiples disfunciones en un espacio social donde las mujeres se encuentran en desventaja en el acceso a los recursos, la educación, la salud y el control sobre sus cuerpos. Partiendo de la identificación de algunas dimensiones del empoderamiento de las mujeres y algunos ámbitos de la política pública, han construido una **matriz de Auditoría de Género (AG)** junto a una serie de indicadores simples.

A nivel municipal, para definir el bienestar han utilizado un listado de capacidades que resaltan el carácter multidimensional del mismo. Esta lista está estrechamente vinculada con las competencias municipales, y parte de la existencia de una serie de capacidades implícitas incorporadas en la estructura administrativa, las cuales afectan directamente al bienestar de las personas residentes y son consideradas responsabilidad política del gobierno local (Addabbo *et al.*, 2004: 2). Un ejemplo de esta vinculación entre las dimensiones de empoderamiento y las funciones municipales se recoge en el Cuadro 2.

En estos análisis, el interés se ha centrado en la red de instituciones que cooperan para garantizar el bienestar local, prestando especial atención a la capacidad del cuidado. Como indica el enfoque de las capacidades, distinguen entre los medios o inputs y los fines u objetivos de la calidad de

**CUADRO 2.**  
**Funciones municipales italianas y las dimensiones de empoderamiento**

Dimensiones de empoderamiento	Funciones municipales
Acceso y control de los recursos públicos y privados.	Sector social y del bienestar.
Control sobre el propio cuerpo y la identidad.	Sector social y del bienestar (servicios de prevención y rehabilitación).
Control sobre el propio trabajo y otros proyectos.	Sector del Desarrollo Económico. Cultura y arte.
Acceso al espacio político y de la gobernanza.	Gastos en igualdad de oportunidades.
Control sobre la propia movilidad y la seguridad.	Servicios municipales de movilidad y transporte.
Control sobre el propio tiempo y la recreación.	Sectores sociales y de bienestar (servicios a la infancia, a la tercera edad, etc.) Cultura y arte. Deporte.
Acceso y control sobre los recursos intangibles.	Educación pública, cultura y representación artística.

Fuente: Addabbo, Lanzi y Picchio, 2004. Traducción propia.

vida. Por ejemplo, el ingreso económico puede ser un medio importante para conseguir algunos aspectos del bienestar (por ejemplo para la educación, la salud...) pero no para todas las capacidades (los efectos devastadores sobre la autoestima y las depresiones que genera a las personas la situación de desempleo a largo plazo, no se superan únicamente con un ingreso mínimo).

Siguiendo un esquema similar, a nivel de distrito provincial, en 2003, estas expertas (Tindara Addabbo y Antonella Picchio), han estructurado los gastos en tres grandes bloques. Por una parte, los gastos destinados a programas o proyectos destinados directamente a las mujeres (0,80% del presupuesto). Por otra, los destinados a proyectos o programas dirigidos a la eficiencia del aparato administrativo (33,1% del total). Y en tercer lugar, el grueso mayor del presupuesto, el 66,1%, que ha sido considerado el conjunto de proyectos y programas que tienen un impacto de género. En este apartado se han agrupado los proyectos en las siguientes categorías:

- La integridad corporal y de salud.
- La movilidad territorial.

- El control sobre el uso del tiempo.
- El acceso al conocimiento y la cultura.
- El acceso a los recursos privados (empleo y negocios).
- El acceso a los recursos públicos (empleo, transferencias y servicios).
- La participación social y representación política.

A nivel regional, dentro de las dimensiones del empoderamiento de las mujeres han elegido aquellas aceptadas políticamente y específicas a nivel local, para lo que han asumido tres ámbitos principales para el gobierno regional:

- A1) Acceso y Control sobre los recursos materiales públicos y privados.
- A2) Acceso y Control sobre los recursos no materiales y cognitivos (conocimiento, educación, servicios, etc...).
- A3) Ciudadanía activa y participativa.

Una vez seleccionados los ámbitos de actuación, los han cruzado con los principales sectores de actuación pública, y siguiendo una taxonomía intuitiva de la planificación política pública han planteado la siguiente tabla matriz que recoge un conjunto de indicadores básicos para realizar una Auditoría de Género (AG) (Cuadro 3). Indicadores consistentes con el enfoque de la Unión Europea en la medición de la exclusión social. En suma, han intentado recoger indicadores simples y prácticos, fáciles de comprender y analizar.

Los indicadores incluidos en la auditoría de género han sido clasificados en función de los tres niveles que han distinguido. El primero, relacionado con los indicadores de las condiciones de vida, el segundo, con indicadores sintéticos de igualdad de género (para lo que constatan la necesidad de más datos) y, en tercer lugar, los índices de equidad de género recogidos en los indicadores de las políticas públicas (Cuadro 4).

Una vez realizados los índices básicos, un punto crucial consiste en determinar los valores objetivo de los indicadores relevantes de equidad de género. En consonancia con el Enfoque de las Capacidades, es fundamental describir y analizar, a nivel local, cómo y cuándo se lleva a cabo un proceso de transformación social de los recursos públicos desde la perspectiva del desarrollo humano. Esto nos lleva a un análisis y evaluación del comportamiento de los grupos, de las normas sociales y culturales, de los derechos de las mujeres, el uso del tiempo y de los modelos culturales e identidades sociales.

**CUADRO 3.**  
**Matriz de Auditoría de Género**

	<b>P1 Políticas institucionales</b>	<b>P2 Políticas macroeconómicas</b>	<b>P3 Políticas meso y micro económicas</b>
<b>A1</b> <b>Control sobre recursos materiales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Leyes y otras disposiciones</li> <li>- Reconocimiento social de actividades reproductivas no remuneradas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Provisión de bienes y servicios públicos</li> <li>- Ayudas ligadas a los recursos</li> <li>- Regímenes impositivos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Objetivos concretos y enfocados</li> </ul>
<b>A2</b> <b>Control sobre recursos no materiales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Leyes y otras disposiciones</li> <li>- Medidas para equilibrar el empleo y la vida</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Servicios educativos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Objetivos concretos y enfocados</li> </ul>
<b>A3</b> <b>Participación y ciudadanía activa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Leyes y otras disposiciones</li> <li>- Gobernanza y participación política</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gastos a favor de la igualdad de oportunidades</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Objetivos concretos y enfocados</li> </ul>

Fuente: Addabo, Lanzi y Picchio, 2004. Traducción propia.

**CUADRO 4.**  
**Algunos indicadores e índices para la Auditoría de Género**

<b>NIVEL 1. INDICADORES DE LAS CONDICIONES DE VIDA</b>	
<b>Bienestar económico</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ingreso <i>per cápita</i> en PPA</li> <li>2. Ratios de la brecha de pobreza relativa y absoluta</li> <li>3. Desigualdad de Ingresos (Índice de Gini)</li> <li>4. Tasa de desempleo a corto y largo plazo</li> <li>5. Empleo del Sector Informal como porcentaje del empleo total</li> </ol>
<b>Acceso al conocimiento y a la educación</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tasa de matriculación en Educación Primaria y Secundaria</li> <li>2. Tasa de matriculación en Educación Superior</li> <li>3. Tasas de matriculación en Cursos y Formación de especialización financiados públicamente</li> <li>4. Tasas de abandono escolar</li> <li>5. Tasas de formación de mujeres y hombres en materias técnicas</li> </ol>
<b>Participación</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Porcentaje de empleo remunerado en actividades no agrícolas</li> <li>2. Porcentaje de mujeres y hombres parlamentarias</li> <li>3. Porcentaje de posiciones de dirección y profesionales ocupados por hombres y mujeres en las instituciones públicas</li> <li>4. Porcentaje de participación oficial en ONGs, asociaciones, etc.</li> </ol>
<b>NIVEL 2. ÍNDICES DE GÉNERO SINTÉTICOS</b>	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Índice de Desarrollo de Género (se requiere más información sobre longevidad)</li> <li>2. Medida de Empoderamiento de Género</li> </ol>	



**CUADRO 4.** *Continuación*  
**Algunos indicadores e índices para la Auditoría de Género**

NIVEL 3. EQUIDAD DE GÉNERO EN INDICADORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS			
	P1 Políticas Institucionales	P2 Políticas macroeconómicas	P3 Políticas meso y microeconómicas
<b>A1</b> Acceso y Control sobre los recursos materiales públicos y privados	- Intervenciones dirigidas a equilibrar las actividades productivas/reproductivas, Centradas en el Género (CG) - Porcentaje de contratos públicos realizados con empresas encabezadas por hombres/por mujeres	- Ratio de Gastos CG - Ratio de beneficios en función de los ingresos CG - Ratio de Servicios Públicos en función del género - Ratio de impuestos directos/indirectos	- Ratio de Transferencia de ingresos CG - Ratio de gastos en apoyo empresarial
<b>A2</b> Acceso y Control sobre los recursos no materiales y cognitivos	- Políticas de conciliación CG	- Ratio de gastos en Educación Superior CG	- Ratios de educación a lo largo de la vida CG
<b>A3</b> Ciudadanía activa y participativa	- Porcentaje de mujeres y hombres entre las nuevas personas empleadas (posiciones de dirección y normales) - Porcentaje de asientos ocupados en las instituciones políticas	- Gastos para reducir la desigualdad de género	- Gastos para la participación social y política CG

Fuente: Addabo, Lanzi y Picchio, 2004. Traducción propia. CG= centrada en el género.

Una vez identificados algunos objetivos de desarrollo humano en los dos primeros niveles, la evaluación de género de las políticas públicas consiste en:

1. Determinar la distancia existente entre los valores objetivos a conseguir y los existentes en la actualidad.
2. Calcular los indicadores de equidad de género en las políticas públicas.
3. Determinar el efecto de las intervenciones políticas midiendo la evolución de los indicadores a lo largo del tiempo.
4. Finalmente, se vuelven a analizar los objetivos de desarrollo retroalimentando el proceso.

En otra experiencia italiana, algunas autoras se han centrado en el enfoque de los indicadores, inspirándose en la experiencia de la Unión Europea. Así, en Siena han participado en la experiencia ocho municipios de los 36 que conforman la provincia. La metodología se ha basado en el cálculo de una serie de indicadores cualitativos y cuantitativos que han intentado evaluar el nivel de equidad y efectividad de las condiciones de vida de mujeres y hombres en estos municipios. A continuación, se ha realizado una comparación entre ellos y se han establecido unos indicadores de idoneidad como marco de referencia para conocer aquellos que dan resultados insatisfactorios. Una vez detectadas las deficiencias, se han analizado los gastos públicos relacionados con ellas, para pasar a señalar las mejoras potenciales a introducir para modificar esos parámetros (Rosselli, 2006<sup>27</sup>).

## **10. Experiencias a escala autonómica en España: País Vasco y Andalucía**

Aunque en 2005, el Gobierno español se ha implicado en el análisis de las políticas públicas desde la perspectiva de género por medio del estudio del impacto de género de dos programas del Departamento de Sanidad, la iniciativa más mencionada a nivel estatal es la desarrollada en la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) por Emakunde, Instituto de la Mujer del Gobierno Vasco, llevada a cabo entre 1999 y 2002. A pesar del carácter pionero en el Estado español de la experiencia piloto realizada ([www.emakunde.es](http://www.emakunde.es)), a partir de 2002 no se han producido ningún avance, dadas las resistencias encontradas en el Departamento de Hacienda.

A nivel local, en la CAPV el Ayuntamiento de Bilbao, tras un curso de capacitación dirigido al personal técnico responsable del presupuesto en sus respectivas áreas, organizado por el Área de la Mujer y Cooperación al Desarrollo en mayo 2005, está llevando a cabo una iniciativa encaminada a integrar los indicadores de género en las memorias presupuestarias de las áreas municipales, a partir de una iniciativa piloto, que ha servido como instrumento de formación y sensibilización del personal responsable del presupuesto a nivel sectorial. La participación de las áreas está siendo voluntaria, y la asesoría técnica de la experiencia está siendo realizada por un equipo investigador de la UPV-EHU.

---

27 Rosselli, Analissa (2006): Comunicación presentada en el Taller sobre Presupuestos de Género celebrado en Viena, los días 5-7 febrero, organizado por el Watch Group, Gender & Public Finance. No publicada por el momento.

A partir de 2002, otro de los casos referenciales del Estado español es la experiencia desarrollada por la Comunidad Autónoma de Andalucía (CAA) impulsada por su Instituto de la Mujer. En esta Comunidad Autónoma, la segunda más grande del Estado en extensión territorial y la mayor en población (7,4 millones de personas en 2002), se organizó, en primer lugar, una Conferencia para hacer visible la necesidad de los PEG.

A continuación se pusieron en marcha una serie de mecanismos con objeto de institucionalizar el proceso. Así, ese mismo año el Plan Estadístico de Andalucía recogió entre las estrategias relacionadas con el conocimiento de Andalucía, que todas las estadísticas oficiales en las que se contemplasen datos acerca de las personas, deberían recogerse, analizarse y presentarse por género (art. 22). En 2003 se aprobó una ley relativa a medidas fiscales y administrativas que fijaba que todos los proyectos de ley y reglamentos aprobados por el Consejo de Gobierno Andaluz deberían tener en cuenta de forma efectiva el objetivo de la igualdad por razón de género y del respeto a los derechos de la infancia. Con este objetivo se debía emitir un informe de evaluación del impacto por razón de género del contenido de las mismas. En ese sentido, con objeto de garantizar que el Presupuesto de la CAA también analice el impacto de género de sus políticas se ha creado una Comisión de Evaluación interdepartamental dependiente de la Consejería de Economía y Hacienda con participación del Instituto Andaluz de la Mujer. Dicha Comisión deberá impulsar y fomentar la preparación de anteproyectos con perspectiva de género en las diversas Consejerías y la realización de auditorías de género tanto en las Consejerías, empresas como organismos de la Junta de Andalucía (Junta de Andalucía, 2005:13-15).

En 2004 se regula el Informe de Evaluación de Impacto de Género en los proyectos de ley y reglamentos que apruebe el gobierno, que deben incluir al menos la descripción de las diferencias existentes entre mujeres y hombres en el ámbito de actuación de que se trate, partiendo de las estadísticas desagregadas existentes, así como el análisis de impacto potencial del mismo entre las mujeres y hombres a quienes va dirigido.

En 2005 se incluye en la orden que dicta las normas para elaborar el presupuesto autonómico para el 2006 la prioridad concedida a los programas destinados a promover la igualdad entre hombres y mujeres. "Se deberán indicar, asimismo, por parte de los centros gestores de los departamentos para todos sus programas funcionales los objetivos a alcanzar, sus indicadores, en su caso desagregados por sexo, y los medios necesarios, ajustándolos a las previsiones de los documentos de planificación de la Junta de Andalucía, así como a los compromisos previstos y adquiridos procedentes de ejercicios anteriores" (Junta de Andalucía, 2005: 15). En la actualidad, por lo tanto, parece existir un compromiso firme por parte de la Administración Autonómica a favor de la igualdad de género.

En este contexto, la Junta de Andalucía ha elaborado el "Informe de Evaluación de Impacto de Género del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía" tanto para el ejercicio 2006 como 2007, considerado fruto del compromiso político existente en el gobierno andaluz por ser parte activa en las medidas a favor de la igualdad de género. En este informe junto a los objetivos marcados por medio de la incorporación del enfoque de género en los presupuestos públicos (más participación, mejor sistema de presupuestación, mejor formación y mejor organización, entre otros), se hace una descripción del escenario andaluz de igualdad y desigualdad por razón de género en en los diversos ámbitos de la realidad (población, representación política, actividad laboral, educación y violencia doméstica).

A continuación, se ha incluido una descripción de la representación de hombres y mujeres en el capítulo I de Personal del Presupuesto andaluz seguido de la revisión de impacto de género de los programas sobre los que ha informado cada Consejería a la Comisión de Evaluación en respuesta a la solicitud realizada por la citada Comisión, relativa a:

- Los programas presupuestarios considerados relevantes y muy relevantes para el objetivo de igualdad entre hombres y mujeres.
- Los planes y líneas de actuación vinculados directamente a los programas anteriores.
- Las estadísticas oficiales utilizadas para el análisis o propuestas para incrementar el conocimiento en su defecto.
- Propuesta de investigación estadística en el área de responsabilidad de los programas de gasto analizados.
- Indicadores para el seguimiento de los avances.

Finaliza el documento con la descripción de los programas elegidos e indicadores seleccionados. Cada Consejería refleja el nivel de desarrollo actual de estos indicadores. Esquema también seguido en el documento relativo al análisis del presupuesto del 2007.

Como podemos observar en las metodologías descritas, "el camino se hace al andar". Por ello, y con el objetivo de avanzar en el desarrollo coordinado de las metodologías a aplicar y retroalimentarse en el aprendizaje y en los puntos fuertes y débiles de las mismas, así como para crear sinergias de grupo, cada vez es más relevante la coordinación a nivel internacional. A nivel europeo, por ejemplo, también se está avanzando en este terreno desde la sociedad civil puesto que se ha formado una red de personas interesadas en presupuestos de género, la European Gender Budgeting Network: Su objetivo central consiste en compartir experiencias, impulsar nuevos proyectos y presionar a las administraciones públicas para que de

forma sistemática y con una visión a medio y largo plazo le dediquen la atención que merece y destinen a este fin los recursos y personal necesarios para poder poner en práctica los instrumentos adecuados para avanzar en la consolidación de esta estrategia. Esta red europea se formó en el 2006 y actualmente está en plena fase de expansión de sus actividades, y pretende ser un agente impulsor de estas dinámicas.

## 11. Principales participantes en las iniciativas de PEG

*"Any budget is intrinsically political. The budget determines from whom the state gets resources, and to whom and what it allocates them. Each decision is a political one, as is the decision on the overall size of the budget"*<sup>28</sup>

**Debbie Budlender**

Second Women's budget (1997)

La voluntad política y la transparencia en el quehacer público son dos requisitos frecuentemente citados como condiciones necesarias, diríamos incluso que imprescindibles, para poder realizar un proyecto de análisis de PEG con visos de continuidad, tanto dentro de la administración, como fuera de ella. Especialmente en el segundo caso, cuando la sociedad civil en sus diferentes manifestaciones se implica directamente en el control de las finanzas públicas y demuestra su voluntad de contribuir en la actividad pública por medio de sus propuestas y valoraciones de las políticas públicas, va a ser fundamental la actitud de la administración ante ella.

Tras analizar las experiencias de más de 20 Estados, la experta Debbie Budlender considera que deberían implicarse en estas iniciativas todos aquellos agentes que puedan tener un impacto significativo en la elaboración de los presupuestos con mayor sensibilidad al género. Así, es importante la colaboración de personas responsables de los ministerios, departamentos o áreas de los que depende el presupuesto, junto con las implicadas en temas relativos a las políticas de igualdad, abogadas/os... y los grupos de la sociedad civil como el movimiento feminista, ONGs, académicas/os, instituciones de investigación, personas situadas estratégicamente y el público en general<sup>29</sup>. Esto estimularía la demanda para integrar el análisis de

---

28 "Cualquier presupuesto es intrínsecamente político. El presupuesto determina de quién obtiene el Estado los recursos, a quién los destina y qué uso hace de ellos. Cada decisión es política, así como la decisión sobre el tamaño total del presupuesto" Debbie Budlender. Segundo Presupuesto de Mujeres (1997).

29 Budlender *et al.*, 2002 a: 11-17; Elson, 2002 a: 42.

género en la política fiscal y en el ciclo presupuestario; proceso en el que el ministerio u organismo dedicado específicamente a la igualdad de oportunidades tiene un papel dinamizador y de concienciación crucial.

En las experiencias realizadas destaca principalmente el papel jugado por los siguientes organismos e instituciones:

- En algunos casos, el **Gobierno** ha sido el principal centro de atención de los análisis, y especialmente su Ministerio de Hacienda (particularmente, la oficina del presupuesto). Esto ha requerido la implicación directa del ministerio responsable de los temas de género, como apoyo al Ministerio de Hacienda (cuyas relaciones no siempre han sido fluidas y horizontales). Asimismo, los ministerios responsables de las áreas sectoriales analizadas también deben jugar un papel importante, ya que la mayoría de los Estados han utilizado un enfoque sectorial en sus análisis (salud, educación, agricultura...), siguiendo la organización administrativa habitual con reflejo presupuestario. A nivel de los ministerios sectoriales existen variaciones en términos de la responsabilidad respecto del presupuesto, por lo que en cada caso se deberá conocer la división interna de tareas de la estructura administrativa y de poder de decisión en el gobierno respectivo.
- Muchas de las iniciativas de PEG incluyen entre sus estrategias sensibilizar y formar, especialmente a las **Mujeres Parlamentarias**, así como preparar materiales para que éstas se formen, los debatan y compartan la estrategia. En muchos países, sin embargo, para el momento en el que el presupuesto es presentado al Parlamento la mayor parte de las decisiones están tomadas y la capacidad de este órgano para modificar las partidas presupuestarias es muy limitada. A veces, se carece de poder para aumentar o disminuir las cifras globales de gasto e ingreso. No obstante, en otros casos, el Parlamento (especialmente un reducido grupo de parlamentarias) ha sido un agente importante<sup>30</sup> de dinamización e impulso.
- Respecto a la **Sociedad Civil**, a menudo se menciona la iniciativa australiana para enfatizar las debilidades de un proyecto que no tiene en cuenta a la sociedad civil, al haber sido liderado por mujeres que se encontraban dentro de las estructuras gubernamentales (denominadas femocratas). En otros casos, los ejercicios realizados por grupos sociales se han visto como apoyo para incrementar la velocidad de las intenciones gubernamentales (Sudáfrica, Uganda, Tanzania, Reino Unido). Se suele considerar que estas iniciativas funcionan mejor cuando

---

<sup>30</sup> Como es el caso de Sudáfrica y Uganda.

existe un acuerdo amplio entre el gobierno y los grupos de la sociedad civil que realizan el análisis.

- Cuando se habla de sociedad civil, normalmente los grupos más activos que en inglés se denominan de forma genérica **ONGs**, en la práctica son grupos de mujeres (Tanzania, Uganda, Filipinas), así como grupos de personas académicas que ayudan en la investigación o incluso en la formación (Reino Unido, Sudáfrica, México). De todos modos, se acepta que ONG es un concepto amplio, cuya composición dependerá de cada estructura social, y que normalmente están involucradas diferentes organizaciones<sup>31</sup>, lo cual enriquece el proceso. Respecto a la implicación de la población más desfavorecida se observan muchas dificultades, aunque se han realizado algunos intentos, como en el caso de Sudáfrica.
- En algunas iniciativas, el **personal académico** ha sido uno de los principales impulsores de las mismas (Bangladesh e Italia), y las ONGs también se han basado a veces en su labor investigadora. Budlender observa un riesgo potencial en depender excesivamente del trabajo de las personas investigadoras, ya que sus intereses pueden no coincidir con los intereses de las personas afectadas por las políticas.
- La importancia de determinadas **personas muy referenciales** en la evolución de estos proyectos también ha sido resaltada en algunos lugares, como Sudáfrica y Mozambique. El riesgo, en este caso, es dejar depender la iniciativa de ellas, ya que cuando desaparecen de la escena la viabilidad futura del proyecto puede quedar en peligro. Aquí también entra el debate de la participación de los hombres en estas iniciativas, y hasta que punto se les debe dar prioridad en la formación y sensibilización, dado que muchas de las decisiones presupuestarias son tomadas por ellos (Budlender, 2002 a: 102).

En función del nivel de implicación, protagonismo y participación de diferentes agentes se han clasificado las iniciativas realizadas hasta la actualidad en tres grandes bloques:

- *Iniciativas gubernamentales*, como el caso australiano, en la que el gobierno, sus ministerios y organismos han jugado un papel clave en su realización y evolución en los diferentes niveles administrativos en los que se ha implementado.

---

31 El nivel de colaboración entre las ONGs y los gobiernos varía mucho entre las experiencias analizadas, pasando de una estrecha colaboración (en Tanzania y Reino Unido, últimamente) a una distancia crítica y al escepticismo y desconfianza en otras (Budlender, 2002 a: 99).

- *Iniciativas de las ONG:* impulsadas desde fuera de las estructuras administrativas. Estas iniciativas se suelen centrar en la demanda de una mayor democratización de las políticas y mejora de las medidas a realizar, intentando influir en los procesos presupuestarios para adoptar la perspectiva de género. Este es el caso de Tanzania en un primer momento, y de Canadá, hasta la actualidad.
- *Iniciativas conjuntas de ONGs y fuerzas parlamentarias,* como en Sudáfrica.

Si la **participación social** es considerada un elemento fundamental en la buena marcha y continuidad de estas iniciativas, la **formación** de las personas participantes es un elemento básico. Para ello, es vital tener claros los objetivos, estrategias y pasos a dar en todas las actividades planificadas en estos procesos de formación. Asimismo, en el caso de ejercicios realizados desde fuera de la administración, la formación también suele abarcar el propio proceso presupuestario, para examinar tanto los procedimientos formales como los informales, y poder saber donde reside realmente el poder, para comunicarse con él (Budlender 2002a: 114).

En la actualidad, ningún Estado puede reivindicar que su presupuesto sea totalmente sensible al género. Sin embargo, el éxito de esas iniciativas no debe medirse solamente en función de los cambios presupuestarios introducidos, sino que es un objetivo en sí mismo implicar especialmente a las mujeres en temas presupuestarios, construir marcos de colaboración y cambiar la perspectiva de las personas funcionarias y otra gente en posición de poder en temas relativos al género, tareas cuyos resultados no suelen ser visibles a corto plazo, aunque pueden facilitar cambios posteriores<sup>32</sup>. Por lo tanto, una valoración a corto plazo de estas estrategias de largo alcance sería precipitada, aunque en caso de no existir presión social suficiente para dinamizarlos, los riesgos de estancamiento o retroceso parecen evidentes, ya que las administraciones requieren resultados a corto plazo y éstos no son fácilmente mensurables en tan corto período de tiempo.

## 12. Logros conseguidos y retos actuales

Partiendo de las conclusiones sacadas por las expertas mencionadas y ratificadas por lo aprendido hasta el momento en la experiencia piloto del ayuntamiento de Bilbao, queremos finalmente resumir los principales logros, obstáculos y retos que han ido apareciendo a medida que se ha ido

---

<sup>32</sup> Budlender *et al.*, 2002a: 19, 124



avanzando en el camino de esta innovadora forma de analizar el quehacer público; retos a los que tendrán que hacer frente también las nuevas iniciativas que están desarrollándose en la actualidad.

En un principio, es interesante remarcar los **logros más relevantes conseguidos** por medio de estas iniciativas<sup>33</sup>, hasta el momento:

1. Generan una mayor capacidad para determinar el valor real de los recursos públicos dirigidos a las mujeres, dejando a la vista las deficiencias existentes.
2. Refuerzan la práctica de recogida y análisis de datos desagregados en función del sexo, generando una extensa información sobre la que realizar más evaluaciones y estrategias de cambio. A veces, inicialmente se obtiene más información sobre las carencias de los departamentos (lo que no saben sobre el impacto específico de sus medidas) que una valoración detallada del impacto, por lo que suelen generar resistencias.
3. Hacen frente a nociones de “neutralidad de género” de muchas políticas y programas, aumentando la conciencia dentro de las unidades gubernamentales de la importancia del presupuesto para las mujeres, a pesar de las resistencias y el bajo nivel de sensibilidad de algunos departamentos y parte del funcionariado.
4. Aumentan la eficiencia económica, evitando “falsas economías” que sólo trasladan costes de la zona de lo visible a la invisible, como diría Elson.
5. Impulsan el buen gobierno, entendiéndolo como el proceso de incremento de oportunidades para la provisión de bienes y servicios a la población de una forma justa, eficaz y responsable, para lo que es condición necesaria la transparencia, la responsabilidad y la participación, así como la aplicación de los compromisos internacionales.

Junto a los logros conseguidos, es evidente que existen muchos **obstáculos** a superar en el camino. Desde la pionera experiencia australiana, la más extensa en el tiempo, se han destacado una serie de factores, que han ido apareciendo en las sucesivas iniciativas iniciadas, entre los que resaltaríamos los siguientes:

1. Falta de datos desagregados por sexo y de recursos disponibles para llevar a cabo la valoración de los programas gubernamentales.
2. Falta de compromiso por parte de la burocracia, combinada con los límites políticos impuestos por los gobiernos en la (auto)crítica pública dentro del sistema estatal (presiones para suavizar las críticas).

---

33 Budlender *et al.*, 2002a: 15; Sharp y Broomhill (1990), Hewitt y Mukhopadhyay, 2002a: 55.

3. Límites del presupuesto. Este está compuesto de asignaciones a corto plazo, que suelen incluir programas muy generales y datos expresados a nivel muy agregado, lo que dificulta la desagregación y visualización de la diferencia de impacto.
4. Supuestos parciales sobre el género. La supuesta neutralidad de las políticas está muy extendida en algunos departamentos, sobre todo en los económicos; lo que genera resistencias al reconocimiento del impacto diferenciado.

De los obstáculos generalmente encontrados en las experiencias de PEG hasta la fecha se desprenden una serie de **principios o prerequisites** que se deben observar para conseguir un proceso presupuestario que favorezca unas relaciones de género equitativas<sup>34</sup>, entre los que destacaríamos los siguientes:

1. Voluntad política activa. Debido a que los presupuestos reflejan las prioridades políticas del organismo que los realiza, para ser eficientes las iniciativas de PEG dependen del compromiso político a favor de la igualdad de género, formalizado a través de instrumentos legales a nivel internacional, como los mencionados anteriormente. La voluntad política tiene más efecto cuando es declarada y expresada activamente, de ahí la importancia de que las normas institucionales y políticas recojan esta prioridad y necesidad.
2. Proceso de concienciación y defensa de los PEG: cuanto más implicados estén tanto los gobiernos como los parlamentos y los grupos de la sociedad civil en este proceso, más duradero y eficiente será, ya que no dependerá sólo de los cambios en las prioridades políticas de los gobiernos.
3. Transparencia y participación: La transparencia en el proceso presupuestario es un prerequisite para que una iniciativa de presupuestos de género tenga éxito. El proceso presupuestario debería implicar de forma apropiada una representación equilibrada de mujeres y hombres, personal experto en presupuestos y en temas de género, dando especial cabida a la sociedad civil.
4. Otros prerequisites son la coordinación, capacidad, instrumentos y la necesidad de asignar recursos tanto humanos como financieros en estos procesos (AC, 2003:6).

En la actualidad, todavía se observan muchos **retos** a los que se debe hacer frente para avanzar en estas iniciativas. Entre los mencionados en las

---

<sup>34</sup> Comité de asesoramiento sobre igualdad de oportunidades para las mujeres y los hombres, en su informe de 2003 sobre los presupuestos de género.

diferentes experiencias, se pueden resumir a grandes rasgos los siguientes once puntos:

1. La necesidad de analizar el presupuesto en su conjunto desde este enfoque. Los PEG tienen que proveer una visión global del impacto del presupuesto en su conjunto, y de cada uno de sus programas, sobre los objetivos de la igualdad de género, tanto en el lado de los gastos como de los ingresos. Un paso importante es reconocer que los temas de igualdad de género están presentes en el trabajo de todos los departamentos, en una gama muy amplia de programas, no sólo en los relacionados directamente con la mejora de la posición de las mujeres.
2. La necesidad de desarrollar más análisis de género a nivel de planes económicos a medio plazo, ya que estas decisiones macroeconómicas limitan el margen de maniobra de las políticas a realizar. Para ello, hay que comenzar reconociendo que los objetivos macroeconómicos tienen una dimensión de género.
3. La necesidad de cuantificar el impacto de los presupuestos en la carga de trabajo reproductivo. El caso suizo es uno de los pocos que ha intentado seriamente cuantificar este impacto<sup>35</sup>, y que refleja la importancia de contar con datos desagregados por sexo de los usos del tiempo, entre otros. En este sentido, son muy útiles los estudios relativos al reparto de los usos del tiempo, que en los últimos años están conociendo un auge en muchos Estados, aunque los datos no se suelen utilizar en los PEG. Estos estudios deberían realizarse de forma periódica y sistemática.
4. La necesidad de seguir elaborando indicadores de género, de actividades, resultados e impactos, tanto de los gastos como de los ingresos.
5. La necesidad de una coordinación efectiva de los programas, para lo que deben existir unas directrices claras que obliguen a todos los ministerios/ departamentos a desarrollar esta estrategia.
6. La participación de las mujeres en el empleo público, tanto en número como en los niveles altos de la administración.
7. La búsqueda de equilibrio de género en los contratos del sector público con el sector privado.

---

35 Budlender, 2002 a: 116; Madoerin, 2007: 5.

8. Para avanzar en todos los apartados anteriores, es imprescindible la formación y sensibilización del personal de todos los departamentos de la Administración, especialmente del Departamento de Economía y Hacienda. Este suele pensar que los temas relacionados con el género están más vinculados con los departamentos sociales, lo cual dificulta su comprensión de la ligazón existente entre los temas de género con los de política económica.

9. La necesidad de que la sociedad civil tenga verdaderos cauces de participación y co-decisión, ya que, de este modo, se podrán superar recelos y la desconfianza mutua que a menudo existe, y se pueda presionar de forma efectiva para la puesta en práctica de esta estrategia.

10. La necesidad de la continuidad en el tiempo de estas iniciativas, dado el desfase temporal existente desde que se elabora el proyecto presupuestario hasta que se recogen los datos relativos a su ejecución; intervalo que suele durar al menos dos años. Además, es un proceso que debe ser incorporado a las rutinas institucionales de forma transformadora, lo cual supone una ruptura con las prácticas habituales de la administración e implica un cambio de mentalidad sólo factible en el medio-largo plazo.

11. La necesidad de combinar una serie de fuerzas que impulsen las modificaciones propuestas por estas iniciativas, puesto que los cambios en las políticas públicas raramente se implementan tras la realización de una única propuesta<sup>36</sup>.

Este resumen esquemático de los principales retos a los que deben hacer frente las iniciativas relacionadas con los análisis de los presupuestos con enfoque de género, refleja el largo camino que queda por recorrer, la amplitud y profundidad de la estrategia, y también sus grandes potencialidades y riesgos. Si la evaluación continua de las políticas públicas desde la perspectiva de género puede ayudar a mejorar las condiciones de vida y de trabajo de las mujeres, y en consecuencia, aumentar el bienestar social de la comunidad, ésto implica en su vertiente política incrementar la participación social en el quehacer público. Es por ello imprescindible que los colectivos sociales implicados en la igualdad de género tomen parte, de forma cada vez más activa, en estas iniciativas. Sólo de este modo será posible que las administraciones públicas, en su conjunto, adopten la transparencia de su gestión como norma y la igualdad de género como objetivo prioritario, implicándose así de forma activa en este apasionante reto.

---

<sup>36</sup> Budlender, 2005:11.

## **ABREVIATURAS**

CIDA: Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional.

FUNDAR: Centro de Análisis e Investigación (México).

GTZ: Cooperación Técnica Alemana.

SIDA: Agencia Sueca de Desarrollo Internacional.

PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

UNIFEM: Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer.



# GUÍA PRÁCTICA





# 1. Breve aproximación a la técnica presupuestaria

## 1.1. Presupuestos Generales del Estado: ámbito y clasificaciones

El Presupuesto de las administraciones públicas es el exponente más relevante de las prioridades gubernamentales, al recoger los contenidos de la política económica que éstas pretenden llevar a cabo. Con objeto de que el proceso sea lo más transparente y previsible posible, todos los pasos a dar se regulan por ley. En el caso de los Presupuestos Generales de Estado, es la Constitución Española de 1978 la que establece la potestad del Gobierno del Estado para elaborar el proyecto de presupuestos, y la del Parlamento para examinarlo, en su caso, enmendarlo y finalmente aprobarlo; estableciendo, asimismo una serie de límites en los plazos a seguir y en los cambios a introducir. Por ello, los presupuestos “se convierten en el resultado final de una estrategia de acción colectiva, definida en función de las relaciones entre las diversas fuerzas políticas y sociales del país”, tal como recoge el proyecto presupuestario del 2008.

La normativa básica en materia presupuestaria está compuesta por el artículo 134 de la Constitución, la Ley 47/2006, General Presupuestaria, las leyes de estabilidad presupuestaria (Ley 18/2001 General de Estabilidad Presupuestaria y Ley Orgánica 5/2001, complementaria de la anterior, reformadas en 2006 por medio de la Ley 15/2006 y la Ley Orgánica 3/2006) y otras normas complementarias de inferior rango.

En este contexto, la Ley General Presupuestaria, en su artículo 32 define los Presupuestos Generales del Estado como “la expresión cifrada, conjunta y sistemática de los derechos y obligaciones a liquidar durante el ejercicio por cada uno de los órganos y entidades que forman parte del sector público estatal”.

Asimismo, la Ley de Presupuestos Generales del Estado que se elabora anualmente posee un contenido mínimo y necesario, que debe incluir la previsión anual de la totalidad de gastos e ingresos del sector público estatal y el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado. A ello puede unirse la regulación eventual de otras cuestiones, siempre que éstas tengan relación directa con las previsiones de ingresos y los gastos que integran los Presupuestos o con su ejecución.

A través de esta Ley no pueden crearse nuevos tributos y sólo es posible la modificación de los existentes cuando su respectiva ley así lo establezca.

De acuerdo con dicha normativa, las principales fases del proceso de elaboración de los presupuestos son las siguientes:

- **Actualización del Programa de Estabilidad:** Este documento, que se elabora en el marco comunitario del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, efectúa un diagnóstico de la situación económica de la economía española y de la orientación de la política económica. En base a dicho análisis se formulan las proyecciones y objetivos presupuestarios a medio plazo (3 años).
- **Informe sobre la posición cíclica de la economía española:** Se elabora por el Ministerio de Economía y Hacienda, previa consulta al Instituto Nacional de Estadística y al Banco de España y teniendo en cuenta las previsiones del Banco Central Europeo y la Comisión Europea. Contiene un cuadro económico de horizonte plurianual que incluye la previsión de crecimiento de la economía española.
- **Orden de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado:** Establece los criterios de presupuestación, el ámbito institucional, las comisiones participantes, las estructuras presupuestarias, la documentación a presentar y los plazos del proceso de elaboración. Con ella se inicia formalmente el proceso de elaboración presupuestaria.
- **Acuerdo sobre el objetivo de estabilidad presupuestaria y el límite de gasto no financiero del Estado:** En el primer semestre de cada año, el Gobierno, a propuesta del Ministro de Economía y Hacienda y previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y de la Comisión Nacional de Administración Local, en sus respectivos ámbitos, fija el objetivo de estabilidad referido a los tres ejercicios siguientes. Dicho acuerdo se remite a las Cortes para su aprobación o rechazo. Se incluye además el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado para el ejercicio siguiente.
- **Aprobación del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado:** El Ministro de Economía y Hacienda eleva el anteproyecto para que el Gobierno proceda a su aprobación. El proyecto se remite a las Cortes junto con la documentación presupuestaria legalmente establecida, al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior.
- **Aprobación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado:** Después del debate y el proceso de enmiendas en el Congreso y el Senado, se aprueba, en su caso, la Ley para que entre en vigor el 1 de enero siguiente.

### ***Cuándo debería emitirse el informe de impacto de género en la Ley de Presupuestos***

Teniendo en cuenta el proceso legislativo actual, modificado por la Ley 30/ 2003, el informe de valoración de impacto deberá presentarse al Ministro/a de Hacienda a lo largo de este proceso junto con el resto de documentación relativa a cada Ministerio. Esto debería quedar explícitamente recogido en la Orden de elaboración de los PGE.

Los ingresos y gastos presupuestarios se presentan a debate parlamentario y ante la opinión pública siguiendo tres clasificaciones básicas de los mismos, en el caso de los gastos y dos en el caso de los ingresos. Estas son la clasificación orgánica, la económica y la realizada por programas, cuyos contenidos básicos son los siguientes y están descritos en el libro azul del proyecto presupuestario.

#### ***ESTADOS DE GASTOS***

##### **a) Clasificación orgánica.**

La clasificación orgánica permite distribuir el gasto por centros gestores, entendiendo por tales aquellas unidades orgánicas con diferenciación presupuestaria. Nos permite conocer **quién gasta**, es decir, cuál es el órgano o agente del Sector público estatal responsable de la gestión de los créditos.

A efectos de la clasificación orgánica del gasto, se pueden distinguir los siguientes subsectores:

- a) El Estado: se divide en secciones y éstas, a su vez, en servicios. Con carácter general, sin perjuicio de algunas peculiaridades, las secciones se corresponden a los Departamentos Ministeriales, y los servicios a unidades con rango igual o superior a Dirección General.
- b) Los organismos autónomos del Estado: se agrupan en función del Ministerio al que estén adscritos.
- c) La Seguridad Social.
- d) Las demás entidades que integran el sector público administrativo estatal, de acuerdo con los términos previstos en el artículo 3.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

##### **b) Clasificación por programas.**

En la clasificación por programas de gasto, la asignación de recursos será adecuada a los contenidos de las políticas de gasto que delimitan y con-

cretan las distintas áreas de actuación del Presupuesto, y permitirá a los Centros gestores agrupar los créditos presupuestarios atendiendo a los objetivos a conseguir; es decir, **permite conocer para qué se gasta**.

Se diferencian los programas de gasto de carácter finalista de los que tienen carácter instrumental. Los de carácter finalista son aquellos a los que se pueden asignar objetivos cuantificables e indicadores de ejecución mensurables. Los programas instrumentales y de gestión tienen como finalidad la administración de recursos para la ejecución de actividades generales de ordenación, regulación y planificación, es decir, la realización de una actividad para la que no se pueden establecer objetivos cuantificables; o bien el apoyo a un programa finalista.

Las políticas de gasto comprenden un conjunto de programas con objetivos afines. Son un elemento clave de asignación de los recursos públicos, tanto en el proceso de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado como en el de planificación presupuestaria a medio plazo. A su vez, las políticas de gasto se agrupan en cinco grandes áreas de gasto:

- Área de gasto 1. Servicio públicos básicos: Justicia, defensa, seguridad ciudadana e instituciones penitenciarias y política exterior.
- Área de gasto 2. Actuaciones de protección y promoción social: Pensiones, otras prestaciones económicas, servicios sociales y promoción social, fomento del empleo, desempleo, acceso a la vivienda y fomento de la edificación y gestión y administración de la Seguridad Social.
- Área de gasto 3. Producción de bienes públicos de carácter preferente: Sanidad, educación y cultura.
- Área de gasto 4. Actuaciones de carácter económico: Agricultura, pesca y alimentación, industria y energía, comercio, turismo y PYME, subvenciones al transporte, infraestructuras, investigación, desarrollo e innovación, y otras actuaciones de carácter económico.
- Área de gasto 9. Actuaciones de carácter general: Alta dirección, servicios de carácter general, administración financiera y tributaria, transferencias a otras Administraciones públicas y Deuda pública.

### c) **Clasificación económica.**

En la clasificación económica, los créditos incluidos en los estados de gasto del Presupuesto se ordenan según su naturaleza económica, indicando **cómo se gasta**. Los créditos se agrupan por capítulos, separando las operaciones corrientes, las de capital, las financieras y el Fondo de Contingencia.

En las **operaciones corrientes**, se distinguen los siguientes capítulos:

- Capítulo 1: Gastos de personal.
- Capítulo 2: Gastos corrientes en bienes y servicios.
- Capítulo 3: Gastos financieros.
- Capítulo 4: Transferencias corrientes.
- Capítulo 5: Importe del Fondo de contingencia, equivalente al 2% del límite de gasto no financiero del Estado, y otros imprevistos.

Las **operaciones de capital** incluyen:

- Capítulo 6: Inversiones reales.
- Capítulo 7: Transferencias de capital.

Las **operaciones financieras** están constituidas por:

- Capítulo 8: Activos financieros.
- Capítulo 9: Pasivos financieros.

Cada uno de estos capítulos se divide en **artículos**, y éstos, a su vez, en **conceptos** que podrán dividirse en **subconceptos**.

## **ESTADOS DE INGRESOS**

Los estados de ingresos de los presupuestos de las entidades del sector público administrativo se estructuran, a tenor de lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley General Presupuestaria, siguiendo una clasificación orgánica y una clasificación económica.

La **clasificación orgánica** de los ingresos, al igual de lo que sucede en los gastos, permite distinguir entre los que corresponden a la Administración General del Estado, los de la Seguridad Social y los de cada uno de los organismos autónomos y demás entidades del sector público administrativo.

La **clasificación económica** agrupa los ingresos en función de su origen en operaciones corrientes, de capital o financieras.

En los **ingresos corrientes**, se distinguen los siguientes capítulos:

- Capítulo 1: Impuestos directos y cotizaciones sociales.
- Capítulo 2: Impuestos indirectos.

- Capítulo 3: Tasas, precios públicos y otros ingresos.
- Capítulo 4: Transferencias corrientes.
- Capítulo 5: Ingresos Patrimoniales.

En los **ingresos de capital** se distinguen:

- Capítulo 6: Enajenación de inversiones reales.
- Capítulo 7: Transferencias de capital.

En las **operaciones financieras** se incluyen:

- Capítulo 8: Activos financieros.
- Capítulo 9: Pasivos financieros.

Cada uno de estos **capítulos** se divide en **artículos**, y éstos, a su vez, en **conceptos** que podrán dividirse en **subconceptos**.

Para conocer los esquemas de las diferentes clasificaciones de gastos y de ingresos analizadas en los párrafos anteriores, se debe consultar el Libro azul de los presupuestos del Estado donde se especifica la estructura y contenido de cada una de ellas.

## 2. Adaptación de la normativa presupuestaria para la valoración del impacto de género

En primer lugar, es preciso adaptar en su totalidad el proceso presupuestario de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) mediante la realización de algunas modificaciones en la normativa vigente, dado que, aunque hasta el momento se han llevado a cabo ciertos cambios en este sentido, persisten algunas lagunas que pasamos a comentar.

Sin duda se facilitaría la inclusión de la perspectiva de género en la Ley de Presupuestos si se la considerara sujeta al contenido de 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. Para ello, sería preciso dejar de considerarla "como ley especial de preferente aplicación frente a la normativa general prevista para todo proyecto de Ley del Gobierno". Ello obligaría a incluir el preceptivo informe de impacto de género como en cualquier otro proyecto de Ley del Ejecutivo<sup>37</sup>.

Para analizar el impacto de género de los Presupuestos es necesario considerar la totalidad del proceso de elaboración de los mismos y, con el fin de facilitar esta tarea, se ha elaborado el siguiente cuadro, de acuerdo con la Ley General Presupuestaria. En él se indica, en cada una de las fases, lo que se debe hacer (columna QUÉ), el órgano encargado de su ejecución (columna QUIÉN) y el análisis del impacto.

---

37 Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes.

**CUADRO 5.  
Esquema de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado (PGE)**

Fase	QUÉ	QUIÉN	Inclusión del impacto de género
1	Fijación de las directrices para la distribución del gasto: - Criterios de elaboración de las propuestas de presupuestos. - Límites cuantitativos. - Prioridades y limitaciones que deban respetarse.	Ministro/a de Hacienda.	Necesidad de incluir los datos de los indicadores desagregados por sexo.
2	Constitución de la Comisión de Políticas de Gasto y determinación de su composición.	Ministro/a de Hacienda.	Necesidad de introducir la perspectiva de género como un criterio global de presupuestación.
3	Remisión al Ministerio de Hacienda de las propuestas de presupuesto de cada centro gestor.	Todos los centros gestores; Ministerios y demás órganos del Estado con dotaciones diferenciadas en los PGE.	Indicación del impacto potencial de las nuevas medidas incluidas.
4	Remisión al Ministerio de Hacienda de las memorias de objetivos para cada programa.	Comisiones de Análisis de Programas de los centros gestores.	Corresponde el análisis del impacto de género de los objetivos.
5	Remisión al Ministerio de Hacienda de las propuestas de presupuestos de ingresos y gastos de cada uno de los OO AA y otras Entidades adscritas.	Todos los centros gestores; Ministerios y demás órganos del Estado con dotaciones diferenciadas en los PGE.	Corresponde el análisis del impacto de género.

(continúa)



**CUADRO 5. Continuación**  
**Esquema de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado (PGE)**

Fase	QUÉ	QUIÉN	Inclusión del impacto de género
6	Remisión al Ministerio de Hacienda de las propuestas de operaciones corrientes, de capital y financieras de las entidades públicas empresariales, de las sociedades mercantiles estatales y de las fundaciones del sector público estatal.	Todos los ministerios.	Debe incluir el informe de impacto de género.
7	Remisión al Ministerio de Hacienda de las propuestas de presupuesto de ingresos y de gastos del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (INGSS)	Ministerio de Sanidad y Consumo.	Debe incluir el informe de impacto de género.
8	Formulación del anteproyecto definitivo del INGSS y remisión al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para su incorporación al de la Seguridad Social.	Ministerio de Hacienda.	Debe incluir el informe de impacto de género.
9	Remisión al Ministerio de Hacienda de las propuestas de presupuesto de ingresos y de gastos del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSS).	Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.	Debe incluir el informe de impacto de género.
10	Elaboración del anteproyecto definitivo del IMSS y remisión al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para su incorporación al de la Seguridad Social.	Ministerio de Hacienda.	Debe incluir el informe de impacto de género.
11	Remisión al Ministerio de Hacienda del anteproyecto de Presupuesto de la Seguridad Social, al que se incorporan los anteproyectos de Presupuestos del INGSS y del IMSS.	Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.	Debe incluir el informe de impacto de género.

(continúa)

**CUADRO 5. Continuación**  
**Esquema de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado (PGE)**

Fase	QUÉ	QUIÉN	Inclusión del impacto de género
12	Remisión al Gobierno para su aprobación del anteproyecto de Presupuesto de la Seguridad Social.	Ministros/as de Trabajo y Asuntos Sociales y de Hacienda.	Debe incluir el informe de impacto de género.
13	Elaboración del presupuesto de ingresos de la Administración General del Estado y presupuesto de Beneficios Fiscales.	Ministerio de Hacienda.	Debe incluir el informe de impacto de género de los Ingresos y de los Beneficios Fiscales.
14	Elevación al Gobierno del anteproyecto de Ley de los PGE.	Ministro/a de Hacienda.	Debe incluir el informe de impacto de género de los Gastos, Ingresos y Beneficios Fiscales.
15	Aprobación del proyecto de Ley de los PGE	Gobierno de la Nación.	Debe incluir el informe de impacto de género.
16	Remisión a las Cortes del proyecto de Ley de los PGE	Gobierno de la Nación.	Debe incluir el informe de impacto de género.

Las Comisiones de Análisis de Programas, reguladas por la Orden EHA/1021/2007, de 13 de abril, son los grupos de trabajo encargados de analizar los programas y tienen como funciones el análisis de los programas de gasto (objetivos, prioridades y grado de cumplimiento de los objetivos previstos en el ejercicio anterior), la previsión de su coste, la adecuación de las dotaciones financieras al volumen de recursos disponibles y **el análisis del impacto de los programas de gasto en igualdad de género** *[sic]*.

Por tanto, la normativa de elaboración de los PGE tiene asignado el análisis de impacto a las citadas Comisiones, por lo que en su composición debería estar representado el Instituto de la Mujer<sup>38</sup> con el fin de asesorar en el análisis del impacto de género.

Esta misma Orden regula la denominada Comisión de Ingresos, grupo de trabajo encargado de coordinar la elaboración de previsiones y estimaciones que han de ser tenidas en cuenta para la elaboración de los estados de ingresos del anteproyecto de Presupuestos Generales del Estado. Esta Comisión tiene asignada la función de coordinar las estimaciones de ingresos y los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado, sin que haya mención alguna al análisis del impacto de género de los impuestos y de los beneficios fiscales. Por tanto, se hace necesaria su modificación con el fin de incluir como función de esta comisión el análisis del impacto de género de los impuestos y beneficios fiscales.

En la documentación que todos los centros gestores han de enviar al Ministerio de Hacienda sobre las propuestas de operaciones corrientes, de capital y financieras de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles estatales y fundaciones del sector público estatal a ellos adscritas, se deberá adjuntar un informe de auditoría sobre el impacto de género de estas entidades correspondiente al ejercicio inmediato anterior, junto con las respectivas recomendaciones. Dicho informe habrá de recoger aspectos básicos sobre personal, subcontratación, etc., de acuerdo con las pautas indicadas en este trabajo.

Asimismo, las propuestas del presupuesto de gastos del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria, del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSS) y de la Seguridad Social deberán estar acompañadas por un informe de auditoría sobre su impacto de género.

---

38 Estas Comisiones estarán presididas por el Secretario de Estado de Hacienda y Presupuestos y serán coordinadas por el Secretario General de Presupuestos y Gastos. Se constituirá, al menos, una Comisión de Análisis de Programas por cada departamento ministerial.

Por su parte, en el Real Decreto 1552/2004, de 25 de junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Economía y Hacienda, y que complementa al Real Decreto 2855/1979, por el que se crean las oficinas presupuestarias, se echa en falta alguna referencia al análisis del impacto de género al ser estas oficinas, dependientes del/de la Subsecretario/a de cada departamento, las encargadas de formular al Ministerio de Hacienda las propuestas sobre los presupuestos y programas del ministerio correspondiente<sup>39</sup>. Pensamos que debería incluirse entre sus funciones la coordinación de los análisis de impacto de género de su departamento y que las oficinas presupuestarias contasen con el asesoramiento del Instituto de la Mujer.

A modo de resumen, y para concluir este apartado, se incluyen a continuación las modificaciones normativas exigidas para la introducción de la perspectiva de género en los PGE.

---

39 Artículo 3. Las oficinas presupuestarias tendrán las siguientes funciones:

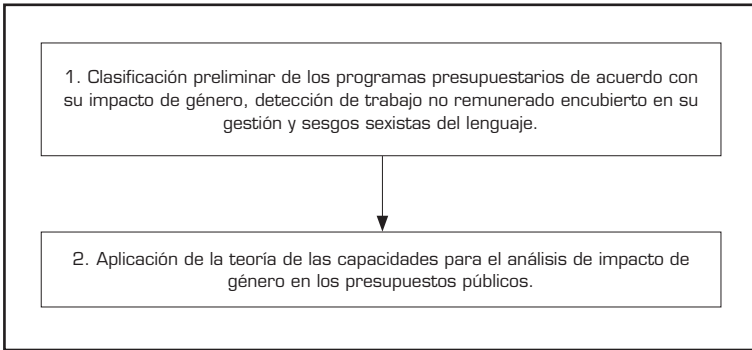
- a. Formular, en términos de objetivos y programas de gasto, incluso plurianuales, los planes de actuación y proyectos de los servicios departamentales.
- b. Informar y proponer, en su caso, a la comisión presupuestaria la revisión de los programas de gasto.
- c. Desarrollar las instrucciones para la elaboración del presupuesto que, conforme a la Ley General Presupuestaria, dicten el Gobierno, el Ministerio respectivo y el Ministerio de Hacienda, y velar por su aplicación.
- d. Elaborar el anteproyecto de presupuesto del departamento; coordinar la elaboración de los presupuestos de los organismos autónomos y consolidarlos con el del Ministerio, así como tramitarlos en la forma reglamentaria al Ministerio de Hacienda.
- e. Informar y tramitar las propuestas de modificaciones presupuestarias de los servicios y organismos que se produzcan en el transcurso del ejercicio.
- f. Informar sobre los proyectos de disposiciones y resoluciones del departamento con repercusión sobre el gasto público.
- g. Realizar el seguimiento y evaluación de los programas de gasto.
- h. Coordinar los trabajos para el cálculo del coste de los servicios del departamento a transferir a los entes preautonómicos y comunidades autónomas.
- i. Cualesquiera otras que el Ministro del departamento le encomiende en relación con el proceso de elaboración y decisión presupuestaria.

- a) Modificación de la Ley 47/2003, de 23 de noviembre, General Presupuestaria, para que en el proceso de elaboración de los PGE se recoja el mandato de la Ley 30/2003 de incorporación del impacto de género en la elaboración de las normas.
- b) Modificación de la Ley 47/2003 General Presupuestaria con el fin de que, en la remisión al Ministerio de Hacienda de las memorias de objetivos para cada programa de los distintos centros gestores se exija el informe sobre impacto de género, así como de los OO AA y otras Entidades adscritas a los mismos.
- c) Modificación de la Ley 47/2003 General Presupuestaria para que, en la remisión al Ministerio de Hacienda de las propuestas de operaciones corrientes, de capital y financieras de las entidades públicas empresariales, de las sociedades mercantiles estatales y de las fundaciones del sector público estatal, se exija el informe sobre impacto de género.
- d) Remisión al Ministerio de Hacienda de las propuestas de presupuesto de ingresos y de gastos del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria, Instituto de Migraciones y Servicios Sociales y Seguridad Social junto con el informe de impacto de género.
- e) Modificación de la estructura orgánica básica del Ministerio de Economía y Hacienda para incluir en las funciones de las oficinas presupuestarias de cada Ministerio la coordinación del análisis del impacto de género de los programas de gasto del departamento.
- f) Inclusión por parte de la Comisión de Ingresos, regulada por la Orden de elaboración de los PGE, de la valoración *de impacto desde la perspectiva de la igualdad de género tanto para los ingresos como para los beneficios fiscales*.



### 3. Análisis de los programas presupuestarios por centros gestores y/o áreas de gasto

El análisis de los programas presupuestarios se deberá realizar en dos fases consecutivas, que citamos a continuación y que describiremos más adelante.



#### **3.1. Clasificación preliminar de los programas presupuestarios de acuerdo con su impacto de género y detección de trabajo no remunerado (encubierto) en su gestión**

El análisis de los presupuestos a partir de la teoría de las capacidades exige llevar a cabo la clasificación previa de sus programas de acuerdo con el impacto de género explícito o implícito que causan. Igualmente se deberá detectar el uso sexista del lenguaje, así como el trabajo encubierto empleado en su ejecución.

##### ***Clasificación de los programas***

En un primer paso, los programas se clasificarán según el impacto de género explícito o implícito que causen, dejando aparte aquellos destinados al servicio interno del sector público, o esenciales para su funcionamiento, que pasan a ser denominados administrativos:

- Los **explícitos** son aquellos programas que tienen por finalidad la igualdad de oportunidades y/o inciden directa y fundamentalmente sobre las mujeres.
- Los **implícitos** son los que no están orientados específicamente hacia las mujeres, como los anteriores, pero causan un impacto diferenciado entre personas de ambos géneros.
- Los **administrativos** son los destinados al mantenimiento del servicio interno, o esenciales para su funcionamiento.

Estos programas corren a cargo de cada centro gestor dentro del conjunto de los Presupuestos Generales del Estado. Por tanto, la clasificación de los programas presupuestarios según el impacto de género se llevará a cabo de acuerdo con la tipología siguiente:

- **PIO:** Programas que tienen por finalidad la igualdad de oportunidades y/o inciden directa y fundamentalmente sobre las mujeres cuando sus destinatarias son mayoritariamente mujeres.
- **PI:** Programas no específicamente orientados, como los anteriores, aunque provocan un impacto diferenciado entre mujeres y hombres.
- **PM:** Programas mixtos, alguna de cuyas actividades tienen como finalidad la igualdad de oportunidades y/o inciden directamente sobre las mujeres (PIO), mientras otras tienen un impacto diferenciado entre mujeres y hombres (PI).
- **PA:** Programas destinados exclusivamente a actividades administrativas de gestión de transferencias, contabilidad o similares.

Todos los programas PI tienen un impacto de género implícito y, por tanto, han de ser analizados. Los designados como PA incluyen los programas que recogen las transferencias (denominados en los PGE como OOOX *Transferencias internas*) o actividades puramente administrativas, como el 931P *Control interno y Contabilidad Pública* del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y similares.



### ***Detección de los sesgos sexistas del lenguaje***

Al tiempo que se clasifican los programas, se efectuará el estudio pormenorizado del lenguaje, con el objetivo de detectar los sesgos sexistas del documento presupuestario y de las medidas adoptadas para llevar a buen término la ejecución del programa a través de disposiciones específicas para convocatorias, becas, subvenciones, etc.

La Administración desempeña un papel fundamental en garantizar el lenguaje no sexista de los documentos que emiten sus diferentes servicios y departamentos; de ahí el minucioso examen del lenguaje para evitar sesgos sexistas.

En este sentido, cabe recordar que el Instituto de la Mujer ha publicado recomendaciones para una utilización del lenguaje que evite las fórmulas tradicionales que tienden a usar el masculino genérico (“Nombra.en.red” y “Las profesiones de la A a la Z”) y ha reclamado a la Real Academia Española fórmulas para modificar los usos sexistas del lenguaje.

En cada programa presupuestario se debe revisar el lenguaje utilizado. En la actualidad, con una lectura superficial ya es posible constatar un “uso sexista” generalizado. Por ejemplo, el género gramatical masculino como genérico universal se suele emplear abundantemente.

Qué duda cabe que, en numerosas ocasiones, se hace referencia, en teoría y de forma simbólica, tanto a hombres como a mujeres, cuando en la práctica sólo se menciona a los hombres. Esto supone no sólo una exclusión sino además la invisibilización de las mujeres, ya que el masculino no es genérico.

### ***Detección de trabajo invisible encubierto en la ejecución del programa***

Al analizar los programas presupuestarios debe detectarse si su ejecución encubre el trabajo invisible. Es decir, se debe estimar si existe **trabajo no remunerado** encubierto provocado por la puesta en marcha del programa y valorar los efectos sobre el tiempo disponible de las mujeres y hombres. Esto debe ser tenido en consideración pues, en ocasiones, puede desorganizar la vida familiar hasta el extremo de aparejar el abandono del mercado laboral de forma temporal o definitiva con el consiguiente quebranto económico personal y pérdidas de renta y eficiencia en el ámbito macroeconómico.

Este paso es fundamental para evaluar los costes “invisibles” de los programas presupuestarios. Especialmente, en aquellos relacionados con el

cuidado de personas enfermas o dependientes, cuyo olvido puede redundar en el deterioro de la calidad de vida del conjunto de la población y en la pérdida de eficiencia económica.

Para evaluar la eficiencia de las políticas públicas, de acuerdo con la apreciación de Diane Elson<sup>40</sup>, los costes deben incluir tanto los monetarios como aquellos relacionados con el uso del tiempo. Con frecuencia, se llevan a cabo modificaciones en la prestación de servicios que pretenden aumentar la eficiencia en el sector público cuando en realidad están trasladando costes desde los presupuestos (cuantificables y, por tanto, visibles) a las mujeres por lo que generalmente se hacen invisibles. Por lo tanto, es importante medir la extensión real de las medidas que pretenden reducir costes, para conocer su dimensión y sus efectos reales sobre la carga de trabajo total de la sociedad, y especialmente de las mujeres (por ejemplo, podríamos citar los recortes de personal sanitario en los servicios públicos hospitalarios).

Todos y cada uno de los programas presupuestarios deberían detectar el trabajo no remunerado su ejecución conlleva, dado que al menos, dentro del ámbito sanitario, las partidas de los hospitales encubren trabajo de cuidado no remunerado además del ejercido en el domicilio familiar. No es de extrañar que en los datos comparativos, suministrados por la Organización Mundial de la Salud, España figure con una proporción de personal de enfermería muy por debajo de la media de los países de la UE.

Abundando en lo anteriormente expuesto, Saporiti<sup>41</sup> considera que, en el análisis coste beneficio de los programas presupuestarios, deberían incluirse de forma paulatina (mediante auditorías específicas) los costes no monetarios soportados por otras personas (familiares o amigos/as), y el trabajo no remunerado de cuidado efectuado dentro de los hospitales públicos y en el domicilio familiar.

Este trabajo no remunerado e invisible ha sido ya objeto de análisis por un equipo de la Universidad de Barcelona en 2005<sup>42</sup> que constató su importancia cuantitativa y sus efectos adversos en el mercado laboral, dado que alrededor de un 18% de las cuidadoras tienen que abandonarlo.

---

40 UNIFEM, 2002.

41 Angelo Saporiti: "La investigación evaluación: una introducción a la evaluación de los programas socio-sanitarios" en Pierpaolo Donati: *Manual de Sociología de la Salud*. Ediciones Díaz de Santos, S.A. Madrid, 1994.

42 Cristina Carrasco *et al.* Ponencia presentada al Congreso Intrenacional de Economía Feminista en 2006, Sidney.

El estudio se llevo a cabo en la Corporación Sanitaria Parc Taulí (CSPT) de la ciudad de Sabadell, mediante la elaboración de una encuesta que pretendía detectar la cuantía del trabajo de cuidado sanitario no remunerado, realizado mayoritariamente por las mujeres, puesto que los hombres, en la mayor parte de los casos, sólo actúan como cuidadores principales en ausencia de parientes femeninas.

En el mismo estudio se pudo constatar que las personas que habían sufrido intervenciones quirúrgicas precisaban una media de cuidados de unos 28 días entre el tiempo transcurrido en el hospital y en el hogar, los cuales en sus dos terceras partes se realizaban en la residencia domiciliaria:

Durante la estancia en el hospital, el 97% de las cuidadoras permanecen en el centro todos los días que requiere el o la paciente; además, muchas cuidadoras permanecen vigilantes por la noche.

En relación al tiempo diario de dedicación (sin incluir el tiempo nocturno), en el hospital es de 10,4 horas y en el hogar de 9,0 horas. Destaca, por una parte, el mayor tiempo de cuidados requerido por los y las menores y, por otra, la mayor dedicación de las mujeres en relación a los hombres. Finalmente, si se considera también el tiempo de las cuidadoras ocasionales, el tiempo medio de cuidados aumenta a 12,9 y 12,2 horas en el hospital y el hogar respectivamente.<sup>43</sup>

Al tener en cuenta el número de personas que fueron atendidas durante el año 2003, con las mismas patologías estudiadas en el hospital convencional, se pudo calcular el coste total de los cuidados no remunerados para cada centro comparado con la partida de sueldos y salarios más las cotizaciones a la Seguridad Social, según el balance de 2004, que supondría el 31,6% del total.

El resultado obtenido permite afirmar que:

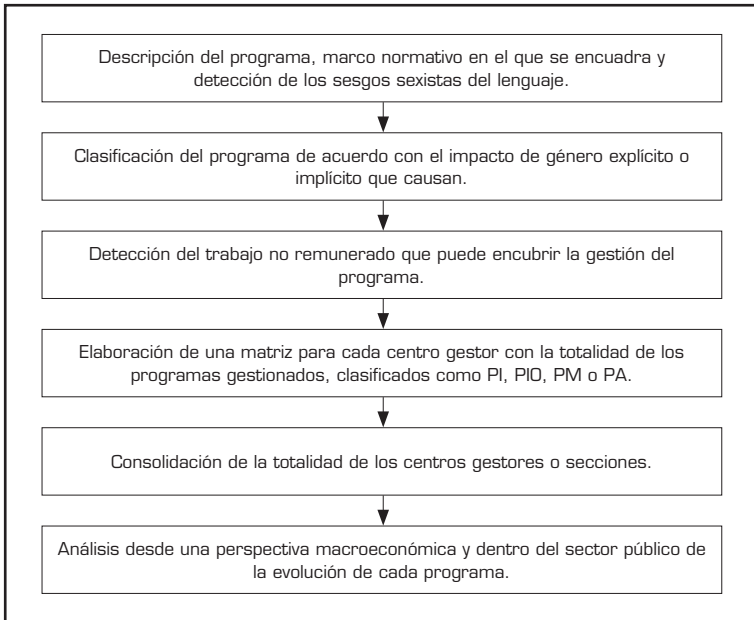
El cuidado no remunerado para pacientes hospitalarios se está asumiendo fundamentalmente desde los hogares y, en particular, desde la población femenina. Ello representa enormes costes de distintos tipos para las cuidadoras; costes que permanecen invisibles tanto para la economía como para la sociedad. Pero también representa costes sociales, costes que en los estudios habituales de economía de la salud no se consideran y que a medio plazo pueden tener consecuencias significativas: repercusiones negativas en el mercado laboral por la fuerza de trabajo femenina ocupada en cuidados, incremento de costes sanitarios por empeoramiento de la salud de las cuidadoras, pérdida de bienestar de la población cuidadora, etc.<sup>44</sup>

43 Cristina Carrasco *et al. Ibidem.*

44 *Ibidem.*

La referencia a este estudio se ha hecho con proósito ilustrativo al considerar que algunos programas presupuestarios, como el programa 312A *Asistencia hospitalaria en las Fuerzas Armadas*, gestionado por el Ministerio de Defensa, deberían ser analizados desde este enfoque.

Para resumir lo hasta aquí expuesto, el proceso a seguir en esta primera etapa requiere desarrollar las siguientes fases:



### 3.2. Ejemplo práctico de clasificación de los programas presupuestarios conforme a su impacto de género en un centro gestor

Como ejemplo significativo de la forma de llevar a cabo este análisis utilizaremos el Ministerio de Sanidad y Consumo (Sección 26) del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado (PGE) para 2006.

En los PGE, el Ministerio de Sanidad y Consumo tiene asignados los siguientes programas:

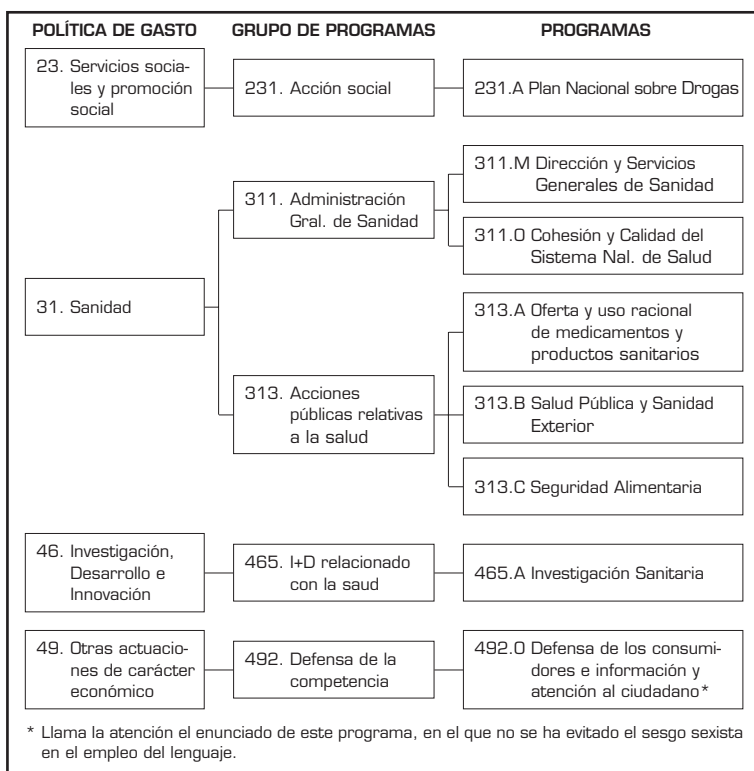
- Programa 231A: Plan Nacional sobre Drogas.
- Programa 311M: Dirección y Servicios Generales de Sanidad.

- Programa 3110: Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud.
- Programa 313A: Oferta y Uso Racional de Medicamentos y Productos Sanitarios.
- Programa 313B: Salud Pública y Sanidad Exterior.
- Programa 313C: Seguridad Alimentaria.
- Programa 465A: Investigación Sanitaria.
- Programa 4920: Defensa de los Consumidores e Información y Atención al Ciudadano.

A los anteriores habría que añadir el Programa 000X: Transferencias Internas.

Estos programas están encuadrados en las siguientes políticas de gasto y grupo de programas de los PGE.

### Estructura de políticas de gasto y programas del Ministerio de Sanidad y Consumo



### **3.2.1. Clasificación de los programas gestionados por el Ministerio de Sanidad y Consumo, según su impacto de género y detección de los sesgos sexistas del lenguaje**

Para el desarrollo de este ejemplo se exponen las características del programa 3110: Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud, gestionado por el Ministerio y que comentamos a continuación.

#### *Programa 3110: Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud*

Desarrolla las funciones de coordinación interterritorial, alta inspección, calidad, planificación sanitaria, sistemas de información sanitaria, así como la necesaria coordinación y cooperación de las Administraciones Públicas Sanitarias para garantizar la equidad, la calidad y la participación social en el Sistema Nacional de Salud.

Marco normativo: Ley de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud.

Detección de sesgos sexistas del lenguaje:

Con relación al sesgo sexista del lenguaje, cabe subrayar un cierto “uso sexista” en el programa al emplearse, por ejemplo, el género gramatical masculino como genérico .

Actividades:

1. Dirigir y coordinar las actuaciones de salud pública, cohesión del Sistema Nacional de Salud y alta inspección, calidad, planificación e información sanitaria del Sistema Nacional de Salud y el Plan Nacional sobre Drogas.
2. Facilitar la cohesión del Sistema Nacional de Salud y la cooperación del departamento con las administraciones autonómicas.
3. Garantizar el cumplimiento de las competencias estatales y autonómicas en materia sanitaria.
4. Consolidar y desarrollar el sistema de información del Sistema Nacional de Salud.
5. Desarrollar la infraestructura de la calidad.
6. Desarrollar el Observatorio del Sistema Nacional de Salud.
7. Mantener el Observatorio de Salud de la Mujer.

### Clasificación del programa según su impacto de género

PM: Programa Mixto al presentar la actividad 7, que tiene por finalidad la igualdad de oportunidades y/o incidir directamente sobre las mujeres (PIO), mientras que el resto de las actividades generan un impacto diferenciado entre mujeres y hombres (PI).

Como se señaló previamente, esta clasificación debe aplicarse a todas y cada una de las actividades del programa, y podrá determinarse, de acuerdo con el análisis de su descripción y el conjunto de sus objetivos y actividades, la cuantía presupuestaria correspondiente a las mismas, como muestra el cuadro siguiente:

**CUADRO 6.**  
**Ejemplo: Programa 3110 de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud**

Actividades	Tipo	Importe (miles €)	%
1. Dirigir y coordinar las actuaciones de salud pública, cohesión del SNS, etc.	PI	.....	.....
2. Facilitar la cohesión del SNS y la cooperación con las CCAA	PI	.....	.....
3. Garantizar el cumplimiento de las competencias estatales y autonómicas en materia sanitaria.	PI	.....	.....
4. Consolidar y desarrollar el sistema de información del Sistema Nacional de Salud.	PI	.....	.....
5. Desarrollar la infraestructura de la calidad.	PI	.....	.....
6. Desarrollar el Observatorio del Sistema Nacional de Salud.	PI	.....	.....
7. Mantener el Observatorio de Salud de la Mujer.	PIO	11.932	5,0%
Total Programa 3110		238.644	100%

El 5% del gasto del programa se destina a la consecución de actividades y objetivos clasificados como PIO y, el resto (95%), a objetivos y actividades PI, por lo que nos encontramos ante un programa mixto (PM).

Al no coincidir todos los objetivos y actividades, el resultado es un *programa de carácter mixto*.

Cabe subrayar que, en el ejemplo anterior, el programa 3110 Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud ha sido clasificado como mixto, aunque en su mayor parte cuenta, por sus objetivos y actividades, como PI. No obstante, la actividad 7, que persigue el “Mantenimiento del Observatorio de Salud de la Mujer”, cae explícitamente en el ámbito de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y, por consiguiente, esta actividad debe ser catalogada como PIO.

Esta información deberá suministrarse con las cuantías asignadas en la clasificación PIO, PI o PM. No obstante, es preciso puntualizar que no siempre es posible cuando se dispone, exclusivamente, de la información suministrada en los Presupuestos, pues en ella no se suele especificar la cuantía asignada a cada actividad. No obstante, en el caso del programa 3110 ha sido posible detectar algunas partidas específicas a través de las transferencias llevadas a cabo dentro del propio Ministerio, por lo que la información disponible en el presupuesto ha facilitado su determinación.

La estructura presupuestaria diferencia mediante designación alfabética específica aquellos programas que tienen carácter finalista de los meramente instrumentales o de gestión. Así pues, una letra del alfabeto acompaña siempre el número del programa, de manera que las comprendidas entre la «A» a «L» son las específicas de los programas finalistas, y las de las letras «M» a «Z» las de los instrumentales y de gestión<sup>45</sup>. No obstante, los programas «M» a «Z» engloban algunos, como el 3110 Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud, que desde una perspectiva de género no pueden encuadrarse dentro de los PA. Concretamente, se ha clasificado como mixto PM por encerrar la actividad 7, clasificada como PIO, de acuerdo a la tipología desarrollada en este estudio.

---

45 ORDEN EHA/1021/2007, de 13 de abril, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2008. Anexo I: Clasificación por programas de Gasto. De acuerdo con el artículo 6 apartado 1.1 de la presente Orden, la estructura de programas diferenciará los programas de carácter finalista de los programas instrumentales y de gestión. Esta diferenciación se establece con el cuarto carácter del código de programas: las letras «A» a «L» identifican a los programas finalistas y las letras «M» a «Z» a los instrumentales y de gestión. [...]



*Detección del trabajo no remunerado o invisible encubierto en la ejecución de los programas presupuestarios:*

No se ha detectado trabajo no remunerado encubierto en la ejecución del programa.

### **3.2.2. *Elaboración de la matriz de clasificación de los programas presupuestarios de un centro gestor de acuerdo a su impacto implícito o explícito de género***

Una vez realizado este análisis para cada programa, se determinarán para cada centro gestor aquellos programas que se han clasificado como PIO (programas que tienen por finalidad la igualdad de oportunidades y/o inciden directa y fundamentalmente sobre las mujeres), como PI (programas no específicamente orientados como los anteriores, pero que causan un impacto diferenciado de género) o como PA (programas destinados al servicio interno y/o esenciales para el funcionamiento del sector público). Siempre deberá especificarse la existencia de programas de carácter mixto, si los hubiere, como en el caso del programa 3110 que acabamos de comentar.

A partir de la información anterior, es posible elaborar para cada centro gestor una matriz que recoja tanto los programas “simples” como los “mixtos”. Los primeros serán aquellos cuyos objetivos y actividades pertenecen a una categoría única dentro de la tipología establecida para el gasto presupuestario: PA, PI o PIO, mientras los mixtos serán aquellos programas que engloben objetivos y actividades con distinta clasificación.

Esta matriz revela que la mayoría de los programas del Ministerio de Sanidad y Consumo, en principio, pueden clasificarse como PI, y que únicamente el 3110, analizado más en profundidad, presenta carácter mixto PM.

**CUADRO 7.**  
**Ejemplo: Matriz del Ministerio de Sanidad y Consumo**  
**respecto a su impacto de género**  
 Sección 26: Ministerio de Sanidad y Consumo

Tipo	Programa	Miles de €	% del total	Trabajo invisible
PIO	Objetivo 7 del Programa 3110: "Mantener el Observatorio de Salud de la Mujer"	11.932	1,6%	no detectado
PI	Programa 231A: Plan Nacional sobre Drogas	31.906	4,4%	n.a.
PM	Programa 3110 (excepto objetivo 7) Cohesión y Calidad SNS	226.712*	31,3%	no detectado
PI	Programa 313A: Oferta y Uso Racional de Medicamentos y Productos Sanitarios	35.537	4,9%	n.a.
PI	Programa 313B: Salud Pública y Sanidad Exterior	34.135	4,7%	n.a.
PI	Programa 465A: Investigación Sanitaria	287.064	39,6%	no detectado
PI	Programa 4920: Defensa de los Consumidores e Información y Atención al Ciudadano	17.929	2,5%	n.a.
PI	Programa 313C: Seguridad Alimentaria	16.085	2,2%	n.a.
PA	Programa 311M: Dirección y Servicios Generales de Sanidad	63.869	8,8%	n.a.
	Total Programas	725.168	100%	
	OOOX: Transferencias internas	450.022		
	Total Sección 26 Ministerio de Sanidad y Consumo	1.175.190		

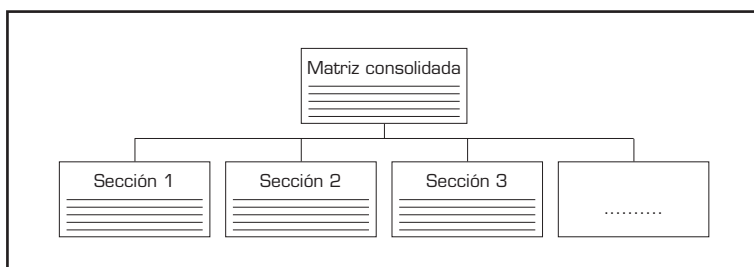
(n.a.) No analizado.

{\*} Total Programa 3110 = 238.644 miles de €. La cifra que se refleja excluye el importe imputado al Observatorio de salud de la Mujer por un importe de 11.932 miles de €.

Los datos recogidos en esta matriz permiten observar que, en una primera aproximación<sup>46</sup>, entre la totalidad de los programas gestionados por el Ministerio de Sanidad y Consumo, tan sólo el 1,6% de los recursos se destina a actividades para la igualdad de oportunidades (Observatorio de Salud de la Mujer); el 89,6% va a programas con un impacto diferenciado de género de una manera indirecta; y el 8,8% restante a programas de servicio interno, esenciales para el funcionamiento del sector público.

### **3.2.3. Consolidación de las matrices de clasificación de los programas en los PGE**

Una vez elaborada la matriz anterior para cada sección o centro gestor (los PGE engloban 30 secciones entre ministerios, Tribunal de Cuentas, etc.), el siguiente paso consistirá en consolidar todas las matrices de los centros gestores en una matriz única que englobe la totalidad de los programas de los PGE.



La matriz así consolidada será similar a la siguiente:

46 Solamente los programas 31 10 y 465A han sido analizados en exhaustividad por miembros de este equipo, para el Ministerio de Sanidad y Consumo (Villota, P., Ferrari, I. y Susana Vázquez, 2006).

**CUADRO 8.**  
**Esquema de la matriz de clasificación de la totalidad de los programas según su impacto de género**

Tipo	Programa	Miles de €	% del total	Trabajo no remunerado
PIO	Programa XXX1	124.787	2,1%	
	Programa XXX2	54.666		
	.....	.....		
PI	Programa XXZ2	54.555	79,0%	
	.....	.....		
PA	Programa XYY1	8.787.889	16,3%	
	Programa XYY2	234.566		
	.....	.....		
PM	Programa ZZZ1	2.024.658	2,6%	
	Programa ZZZ2	457.361		
	.....	.....		
	Total		100%	

En la columna "Programa" se relacionan todos los programas clasificados como PIO, PI, PA y PM; en la columna "Miles de €" se especifica el importe del crédito presupuestario destinado a cada programa; en la columna "% del total" se ofrece el porcentaje que representa el importe de cada tipo de programa respecto del total del gasto presupuestario; y en la última columna se relaciona si hay trabajo no remunerado en cada tipo de programa.

Esta matriz permitirá conocer la proporción del presupuesto que se destina a programas para mejorar la igualdad de oportunidades o que afectan fundamentalmente a las mujeres, bien de una manera implícita, bien explícita (programas PIO, PI y PM), así como el trabajo no remunerado que puede englobar su ejecución en el conjunto de los PGE. Su comparación con ejercicios anteriores permitirá analizar de una manera global la evolución de los programas con impacto de género.

El interés de esta clasificación reside en conocer la medida en que los recursos económicos del sector público (PGE) permiten llevar a efecto el artículo 9, apartado 2 de la Constitución, que dice textualmente:

Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

Este análisis de los diversos programas presupuestarios permite apreciar en qué medida coadyuvan al cumplimiento de este mandato constitucional tanto los programas que de forma explícita persiguen la Igualdad de Oportunidades (PIO), como aquellos que lo hacen de forma implícita (PI o tienen carácter mixto PM). En nuestra opinión, éste es el criterio que debe prevalecer a la hora de valorar el impacto de género de cualquier prescripción legislativa evitando aquellas evaluaciones basadas en una supuesta neutralidad poco fundamentada.

En el análisis anterior se ha tomado como “unidad” el centro gestor, aunque es igualmente posible reunir los programas en torno a las áreas de gasto y/o grupos de programas.

#### **3.2.4. Resumen del proceso a seguir para la clasificación de los programas presupuestarios conforme a su impacto de género**

1. Se abre una ficha para cada programa en la que se incluirá la descripción de su marco normativo, objetivos y actividades, junto con el importe asignado.

Se pondrán de manifiesto los posibles sesgos sexistas del lenguaje utilizado.

2. De acuerdo con el marco normativo, los objetivos y actividades de cada programa se clasificarán de acuerdo con la tipología siguiente:
  - PIO: Programas que en todas sus actividades tienen por finalidad la igualdad de oportunidades y/o inciden directamente sobre las mujeres.
  - PI: Programas no específicamente orientados como los anteriores pero que en todas sus actividades muestran un impacto diferenciado entre mujeres y hombres.
  - PM: Programas mixtos cuando algunas de sus actividades tienen por finalidad la igualdad de oportunidades y/o incide directamente sobre las mujeres (PIO), mientras otras presentan un impacto diferenciado entre mujeres y hombres (PI).
  - PA: Programas destinados a transferencias y contabilidad o similares.
3. Se intentará detectar el trabajo no remunerado, invisible, que puede implicar la gestión del programa.
4. Se elaborará una matriz por centro gestor que recoja la totalidad de sus programas, previamente clasificados de acuerdo con la tipología anterior, especificando los recursos económicos asignados a cada uno.

Igualmente se configurará una matriz para las diferentes Áreas de Gasto y/o Grupos de Programas de los PGE.

5. Se consolidarán todos los programas gestionados por cada centro gestor o sección.
6. Se determinarán las cantidades y proporciones correspondientes a cada tipo de programa dentro del conjunto del sector público estatal.

### **3.3. Aplicación de la Teoría de las Capacidades al análisis de impacto de género en los presupuestos**

#### **3.3.1. Breve aproximación a la teoría de las capacidades**

*De hecho, la importancia del género como parámetro crucial en el análisis económico y social es más como complementario que sustitutivo de las variables clase, propiedad, trabajo, ingresos y estatus familiar.*

Amartya K. Sen<sup>47</sup>

Desde la teoría del desarrollo humano va a surgir esta aproximación teórica, elaborada por el premio Nobel de Economía Amartya K. Sen<sup>48</sup>, centrada en el objetivo prioritario de potenciación de todas y cada una de las capacidades de las personas para alcanzar el bienestar.

Se trata de un enfoque que se interesa por que las personas puedan disponer de posibilidades reales para lograr los funcionamientos deseados, que intenta ir más allá de una visión meramente utilitarista o economicista del bienestar; como el propio Sen explicita:

Difiere de otros enfoques que usan información distinta, por ejemplo, la utilidad personal (que se concentra en los placeres o el deseo de realización), la opulencia absoluta o relativa (que se concentra en los paquetes de bienes, el ingreso real; la evaluación de las libertades negativas (que se concentra en la ejecución de procesos para que se cumplan los derechos de libertad y las reglas de no interferencia), las comparaciones de los medios de libertad (por ejemplo, la que se refiere a la tenencia de bienes primarios, como la teoría de la justicia de Rawls) y la comparación de la tenencia de recursos como una

---

47 Amartya K. Sen: "Gender and Cooperative Conflicts" in Irene Tinker (ed.) *Persistent Inequalities: Women and World Development*. Oxford University Press, 1991, p. 123 (traducido del texto original por Paloma de Villota).

48 Capacidad y Necesidad, capítulo II en *La calidad de vida*, Martha Nussbaum y Amartya Sen (compiladores). Fondo de Cultura Económica, México, 2002.

base de la igualdad justa (como en los criterios de la “igualdad de recursos” de Dworkin).

E incide más adelante en esta diferencia respecto a los enfoques utilitaristas: “al no insistir en que sólo debemos valorar la *felicidad* [...] o “*la realización*”<sup>49</sup> de los deseos”.

Aunque difiere también de otros enfoques —no utilitaristas— porque no ubica entre los objetos de valor a los bienes primarios como tales, aceptando este aspecto de la perspectiva de Rawls sólo con carácter instrumental —como medios o bienes que sirven para promover el desarrollo de las capacidades—, o los recursos como tales, desde el enfoque de Dworkin, pero considerándolos sólo “en términos del efecto de los recursos sobre los funcionamientos y las capacidades”.

Quizá la forma más sencilla de aproximación a este enfoque sea haciendo referencia al concepto de funcionamiento o funcionamientos que viene a representar “partes del estado de una persona: en particular, las cosas que logra hacer o ser al vivir”.

La interconexión entre ambos conceptos puede entenderse a través de las propias palabras de Sen:

... la calidad de vida debe evaluarse en términos de la capacidad para lograr funcionamientos valiosos.

E igualmente, para orientar la acción de la política social considera el ámbito de las capacidades como el más apropiado:

Si todo lo que importara fueran los funcionamientos logrados [...] podríamos preocuparnos por igual de la persona rica que ayuna como del pobre hambriento. Si nos interesa más eliminar el hambre de este último, es sobre todo porque el primero tiene la capacidad de estar bien nutrido, pero elige no estarlo, en tanto que el último carece de esta capacidad y cae forzosamente en el estado de inanición. [...] La capacidad sí es importante en el análisis social y político.

Alude más adelante a la posibilidad ofrecida por este enfoque para el análisis social de la pobreza, por ser suficiente centrarse en un escaso número de funcionamientos importantes y en las capacidades básicas correspondientes:

---

49 *Op. cit.*, *ibidem*, pp. 77-78.

... por ejemplo, la habilidad para estar bien nutrido y tener buena vivienda, la posibilidad de escapar de la morbilidad evitable y de la mortalidad prematura...

Además, es preciso tener presente que la calidad de vida de una persona no se encuentra sólo en lo que logra sino en cuáles fueron realmente las opciones entre las que tuvo oportunidad de elegir.

### *3.3.1.1. Listado de capacidades*

Si, como veíamos previamente, Sen insiste en la importancia del desarrollo de las capacidades a la hora de orientar la política social, la elaboración de una lista, como la que ha llevado a cabo Martha C. Nussbaum, supone un paso hacia adelante en la elaboración de la política pública a partir de este enfoque teórico. La lista pretende tener carácter universal, lo que equivale a suponer que las capacidades propuestas pueden ser aceptadas en la actualidad por cualquier país del mundo, aunque su elaboración tal y como se presenta a continuación se llevara a cabo después de debatir fundamentalmente con gente de la India.

En ella se incluyen la integridad corporal y del propio entorno y se hace referencia específica a las oportunidades de empleo y derechos de propiedad; asimismo —como subraya la autora—, se otorga especial énfasis a la autonomía personal y no humillación, aunque ello conlleve, como comenta con extrañeza, que estas características relacionadas con la “autosuficiencia” humana y la dignidad de la persona sean a menudo criticadas por las feministas occidentales.

### *3.3.1.2. Capacidades centrales para el funcionamiento humano*

A continuación, considerando su utilidad práctica, se adjunta la lista presentada por Nussbaum en su libro traducido al castellano como “Las mujeres y el desarrollo humano”<sup>50</sup>.

1. Vida. Ser capaz de vivir hasta el final una vida humana de extensión normal; no morir prematuramente, o antes de que la propia vida se haya reducido de tal modo que ya no merezca vivirse.

---

50 *Las mujeres y el desarrollo humano. El enfoque de las capacidades.* Editorial Herder, 2002.



2. Salud corporal. Ser capaz de tener buena salud, incluyendo la salud reproductiva<sup>51</sup>; estar adecuadamente alimentado; tener un techo adecuado.
3. Integridad corporal. Ser capaz de moverse libremente de un lugar a otro; que los límites del propio cuerpo sean tratados como soberanos, es decir, capaces de seguridad ante un asalto, incluido el asalto sexual, el abuso sexual de menores y la violencia doméstica; tener oportunidades para la satisfacción sexual y para la elección en materia de reproducción.
4. Sentidos, imaginación y pensamiento. Ser capaz de utilizar los sentidos, de imaginar, pensar y razonar, y de hacer todo esto de forma «verdaderamente humana», forma plasmada y cultivada por una adecuada educación, incluyendo, aunque no solamente, alfabetización y entrenamiento científico y matemático básico. Ser capaz de utilizar la imaginación y el pensamiento en conexión con la experiencia y la producción de obras y eventos de expresión y elección propia, en lo religioso, literario, musical, etc. Ser capaz de utilizar la propia mente de manera que esté protegida por las garantías de libertad de expresión con respecto tanto al discurso político como artístico, y libertad de práctica religiosa. Ser capaz de buscar el sentido último de la vida a la manera de uno mismo. Ser capaz de tener experiencias placenteras y de evitar el sufrimiento innecesario.
5. Emociones. Ser capaz de tener vinculaciones con cosas y personas fuera de uno mismo, de amar a quienes nos aman y cuidan de nosotros, de penar por su ausencia, y, en general, de amar, de penar, de experimentar nostalgia, gratitud y temor justificado. Que el propio desarrollo emocional no esté arruinado por un temor o preocupación aplastante, o por sucesos traumáticos de abuso o descuido (apoyar esta capacidad significa apoyar formas de asociación humana que pueden mostrarse como cruciales en su desarrollo).
6. Razón práctica. Ser capaz de plasmar una concepción del bien y de comprometerse en una reflexión crítica acerca del planeamiento de la propia vida (esto implica protección de la libertad de conciencia).
7. Afiliación.
  - a) Ser capaz de vivir con y hacia otros, de reconocer y mostrar preocupación por otros seres humanos, de comprometerse en diferentes maneras de interacción social; ser capaz de imaginarse la situación de otros y de tener compasión de tal situación; ser capaz tanto de justicia cuanto de amistad (proteger esta capacidad significa proteger instituciones que

---

51 La *International Conference on Population and Development* (ICPD) [Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo de 1994] adoptó una definición de salud reproductiva que combina adecuadamente con la idea intuitiva de un funcionamiento verdaderamente humano que guía la presente lista: "Salud reproductiva es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no la mera ausencia de enfermedad o debilidad".

constituyen y alimentan tales formas de afiliación, y proteger asimismo la libertad de reunión y de discurso político).

- b) Poseer las bases sociales del respeto de sí mismo y de la no humillación; ser capaz de ser tratado como un ser dignificado cuyo valor es igual al de los demás. Esto implica, como mínimo, protección contra la discriminación basada en la raza, el sexo, la orientación sexual, la religión, la casta, la etnia o el origen nacional. En el trabajo, ser capaz de actuar como un ser humano, haciendo uso de la razón práctica e ingresando en significativas relaciones de reconocimiento mutuo con otros trabajadores.
8. Otras especies. Ser capaz de vivir con cuidado por los animales, las plantas y el mundo de la naturaleza y en relación con todo ello.
9. Juego. Ser capaz de reír, jugar y disfrutar de actividades recreativas.
10. Control del propio entorno.
- a) Político. Ser capaz de participar de manera efectiva en políticas que gobiernen la propia vida; tener el derecho de participación política, de protecciones de la libre expresión y asociación.
  - b) Material. Ser capaz de tener propiedad (tanto de la tierra como de bienes muebles), no solamente de manera formal sino en términos de oportunidad real; y tener derechos de propiedad sobre una base de igualdad con otros; tener el derecho de buscar empleo sobre una base de igualdad con otros; no estar sujeto a registro e incautación de forma injustificada<sup>52</sup>.

La tipología<sup>53</sup> de las diferentes capacidades cabe determinarla a partir de la triple clasificación de esta autora en:

1. Las capacidades básicas, que serían las fundamentales para el desarrollo de otras de carácter más avanzado. Es decir, serían algo así como “el equipamiento innato” de las personas. Por ejemplo, su capacidad de ver y oír.
2. Las capacidades internas, que son “estados desarrollados de la persona que, en la medida en que conciernen a la misma persona, son condición suficiente para el ejercicio de la función requerida”.
3. Las capacidades combinadas, que se pueden definir como “capacidades internas combinadas con adecuadas condiciones externas para el

---

52 Martha C. Nusbaum: *op. cit.*

53 Martha C. Nusbaum: *op. cit.*

ejercicio de la función. Por ejemplo, una mujer que no ha sido mutilada genitalmente (...)”.

Sin embargo, la autora advierte sobre la necesidad de contemplar las capacidades con carácter complementario y no de enfrentamiento entre sí. Es decir, no como:

... [esto o aquello], donde ideas asociadas con la modernización combaten contra las reivindicaciones de los valores tradicionales; se trata, por el contrario, de un [esto y aquello], donde una capacidad, nueva para un grupo postergado, tiene significado en parte por la manera en que apoya los proyectos que ese grupo ya estaba persiguiendo<sup>54</sup>.

### 3.3.1.3. Diferencia entre capacidad y funcionamiento

Como se comentó previamente, ambos conceptos deben diferenciarse, y con la intención de clarificar esta línea de separación Martha Nussbaum apunta la necesidad de recordar que “el objetivo político apropiado es la capacidad, no el funcionamiento”.

A mayor abundamiento, insiste en que los gobiernos no deben presionar a la gente para que funcione de manera específica sin tener en cuenta sus preferencias individuales:

“Un mayor pluralismo en la determinación de lo que es deseable se puede asegurar insistiendo en que el objetivo de la política pública son sólo las capacidades; los ciudadanos y las ciudadanas deberán tener la opción de elegir entre funcionamiento o no funcionamiento en concordancia con la capacidad proporcionada”<sup>55</sup>.

Por tanto, Nussbaum parece indicar la adecuación de la actuación política en la provisión suficiente de estas capacidades. Actuación que debe incluir el cuidado de las personas.

La no interferencia (pública) es insuficiente para asegurar las capacidades a las personas. Los poderes públicos deberán propiciar los medios, recursos y el entorno institucional adecuados para la provisión real y adecuada de las capacidades fundamentales. Por tanto, el cuidado y las necesidades físicas o mentales

54 *Op.cit.*, p. 385.

55 Martha C. Nussbaum: “Capabilities As Fundamental Entitlements: Sen and Social Justice” in *Feminist Economics*, volume 9, n. 2 & 3, July/ November 2003, p. 55.

de las personas deberán incluirse en esta concepción de lo público, como un requerimiento necesario para asegurar a las personas todas las capacidades<sup>56</sup>.

Del mismo modo, Ingrid Robeyns considera, siguiendo directamente a Sen, que las capacidades constituirían oportunidades reales y, de acuerdo con esta concepción, elabora una lista de capacidades para las sociedades occidentales, con la intención de facilitar la conceptualización de la desigualdad de género.

En la lista se recogen las capacidades siguientes:

1. Vida y salud: gozar de buena salud y no sufrir muerte prematura.
2. Salud mental y psíquica.
3. Integridad física y seguridad.
4. Relaciones sociales.
5. Empoderamiento político.
6. Educación y conocimiento.
7. Trabajo doméstico y de cuidado no remunerado.
8. Trabajo remunerado y otros proyectos.
9. Habitación y entorno.
10. Movilidad.
11. Actividades de ocio.
12. Autonomía sobre el tiempo.
13. Respeto.
14. Religión.

En el contenido de esta lista resalta la inclusión del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado, crucial para el logro de la calidad de vida para mujeres y hombres, al igual que la inserción de autonomía personal sobre el tiempo. En este último aspecto el estudio estadístico del uso del tiempo ha hecho especial hincapié (Robeyns, 2003)<sup>57</sup>.

De hecho, la incorporación del cuidado supone que es preciso tener en cuenta cómo las personas receptoras de cuidado lo reflejan en su fun-

---

56 En un artículo titulado: *"Sen's capability approach and gender inequality: selecting relevant capabilities"*.

57 INE, 2003.

cionamiento vital, puesto que tanto su salud como su educación, conocimiento, integridad física y seguridad, así como el desempeño de sus relaciones sociales y actividades de esparcimiento, quedan afectados. Pero hay que recordar igualmente que también afecta a la persona cuidadora, y no sólo de forma positiva, porque en ocasiones puede hacerlo negativamente.

Creemos que insistir en que el cuidado resulta gratificante no parece necesario, pero puede ocurrir que si es desempeñado durante largos periodos de tiempo, con carácter obligatorio, se puede convertir en una carga excesiva e incluso extenuante, como señala Robeyns:

... preparar una comida el domingo es totalmente distinto a cocinar durante toda la semana, bajo la presión de la falta de tiempo y después de un día completo de trabajo. Lo mismo ocurre con el cuidado de la infancia y de personas mayores, pues es totalmente diferente hacerlo a diario que de vez en cuando<sup>58</sup>.

Es necesario tener presente que el concepto de nivel de vida ha omitido tradicionalmente el cuidado. Por ejemplo, Johansen no lo incluía al señalar los diferentes componentes del bienestar:

El dominio del individuo sobre los recursos en forma de dinero, posesiones, conocimiento, energía mental y física, relaciones sociales, seguridad y otros por medio de los cuales el individuo puede controlar y dirigir conscientemente sus condiciones de vida.

Y esta visión fue hegemónica, desde finales de la década de los sesenta, en el análisis del nivel de vida y bienestar en Suecia, pues sus componentes constituyeron el núcleo de las encuestas de opinión utilizadas para su medición.

#### *Componentes en las encuestas suecas sobre el nivel de vida<sup>59</sup>*

1. Salud y acceso al cuidado de la salud.
2. Empleo y condiciones de trabajo.
3. Recursos económicos.

58 *Ibidem*.

59 Robert Ericsson: "Descripciones de la desigualdad: El enfoque sueco de la investigación sobre el bienestar" en "La calidad de vida". Martha C. Nusbaum y Amartya Sen (compiladores). Fondo de Cultura Económica. México, 2002, pp. 101-125.

4. Educación y capacitaciones.
5. Familia e integración social.
6. Vivienda.
7. Seguridad de la vida y de la propiedad.
8. Recreación y cultura.
9. Recursos políticos.

Este enfoque, que ha iluminado el diseño de la política pública sueca, permitió apreciar diversas interrelaciones, como subraya el propio Ericsson. Se pudo comprobar empíricamente, por ejemplo, cómo ciertos problemas de salud, escasos contactos sociales y falta de actividades recreativas aparecían conjuntamente en personas mayores, mientras que problemas económicos y de vivienda eran más frecuentes en la clase trabajadora, etc.

Pero este enfoque muestra una ceguera total hacia la necesidad del cuidado y, por ello, ha sido criticado desde la perspectiva feminista. Aunque la crítica no sólo se centró en esta omisión sino también, como subraya Robeyns, en que no considerara la autonomía y/o disponibilidad de tiempo como un componente fundamental en el logro del bienestar y en el análisis del nivel de vida.

### ***3.3.2. Aplicación de la teoría de las capacidades para la evaluación de los programas presupuestarios.***

Este enfoque ilumina el diseño de las políticas públicas reflejadas en los presupuestos. Los programas presupuestarios correspondientes a las distintas áreas de gasto que “delimitan y concretan las distintas áreas de actuación del presupuesto” se configuran como vehículos apropiados para el análisis de los presupuestos públicos en el desarrollo de las capacidades.

La aplicación práctica de la teoría de las capacidades para la evaluación de los presupuestos del sector público se deberá llevar a cabo mediante el cruce de las capacidades y los programas presupuestarios de cada centro gestor, plasmados en una única matriz, una vez efectuado el análisis indicado en las páginas anteriores.

La continuación del proceso anterior implica efectuar los siguientes pasos:

**Prerrequisitos para el análisis:**

A. Lista de capacidades adaptada a partir de la propuesta de Robeyns



B. Clasificación previa de los programas (PIO, PI, PM y PA) junto a la detección del uso sexista del lenguaje y del trabajo invisible en su gestión



C. Desagregación de los datos estadísticos en función del sexo; para ello los programas presupuestarios presentarán sus indicadores desagregados por sexo

**Análisis:**

1. Descripción de los programas y consideración de su efecto en las capacidades



2. Impacto del trabajo encubierto en la gestión del programa sobre las capacidades



3. Elaboración de la matriz de resultados por centro gestor



4. Análisis de los indicadores de evaluación y seguimiento de cada programa



5. Redacción de las observaciones resultantes del programa



6. Evaluación del programa de acuerdo con el cumplimiento del Mandato Constitucional (Art. 9.2)



7. Elaboración de la matriz para cada centro gestor



8. Consolidación de las matrices de los centros gestores



9. Análisis de los datos obtenidos desde una perspectiva macroeconómica y temporal



10. Aplicación de los indicadores sintéticos cualitativos con carácter estático y dinámico

## **PRERREQUISITOS**

### **A. Lista de capacidades**

El primer paso consiste en determinar la lista de capacidades. En esta guía se ha elegido la presentada por Ingrid Robeyns para los países “occidentales” por considerarla adecuada para España. No obstante, se han introducido ligeras modificaciones, al agrupar dos capacidades en una en concreto, la 1 y 2, 11 y 12 y 13 y 14, respectivamente; y se ha incluido una nueva capacidad: acceso y control a los recursos privados y públicos.

Por consiguiente, la lista de capacidades ha quedado configurada de la siguiente manera:

1. Vida y salud física y mental.
2. Integridad y seguridad física.
3. Relaciones sociales.
4. Empoderamiento.
5. Educación y conocimiento.
6. Acceso y control de los recursos privados y públicos.
7. Reproducción social y cuidado no remunerado.
8. Trabajo remunerado y otros proyectos.
9. Protección y medio ambiente.
10. Movilidad.
11. Autonomía del tiempo y actividades lúdicas.
12. Respeto y dignidad, religión y espiritualidad.

### **B. Clasificación previa de los programas (PIO, PI, PM y PA) junto a la detección del uso sexista del lenguaje y trabajo invisible de gestión**

Véase el apartado anterior.

### **C. Desagregación de los datos estadísticos en función del sexo**

Contar con estadísticas adecuadas deviene una pieza clave para la consecución del proceso. Ya en el año 1994 el Parlamento Sueco puso de manifiesto



que “las estadísticas oficiales referidas a individuos deben desagregarse por sexo a menos que exista una razón especial que lo impida”. Dos años más tarde, Statistics Sweden elaboró “Engendering Statistics”, una publicación que señala, entre otras, la necesidad de presentar la información estadística desagregada por sexo; que se tome el género como variable de clasificación primaria y transversal; y que, en definitiva, se pase del concepto “estadísticas de género” a la inclusión de la perspectiva de género en todas las estadísticas (además de identificar temas específicos, relevantes para las mujeres).

Recientemente, podemos señalar la importancia, por un lado, del *Plan para la Igualdad de Género en la Administración General del Estado* (2005), en el que se subraya la necesidad no sólo de revisar las estadísticas para analizar indicadores que deben ser desagregados por sexo sino también la importancia de presentar las estadísticas públicas desagregadas de esta manera.

Es más, la *Ley orgánica de igualdad entre mujeres y hombres*, en su artículo 20, relativo a las “estadísticas públicas”, establece que se deberá:

- a) Incluir sistemáticamente la variable de sexo en las estadísticas, encuestas y recogida de datos que se lleven a cabo.

Esperamos que esta normativa acelere la desagregación de los datos por sexo para facilitar la elaboración de indicadores apropiados y, con ello, la adecuada evaluación del impacto de género en los programas presupuestarios.

Al aplicar la teoría de las capacidades de Amartya Sen a los Presupuestos, cabe subrayar que el Institut Català de les Dones ha elaborado en un estudio reciente (Cristina Carrasco, 2007) un conjunto de indicadores que pueden facilitar la valoración de los programas presupuestarios.

En consecuencia, para entender la verdadera dimensión, presente y futura, del proceso presupuestario es necesario disponer de datos estadísticos desagregados por sexo, que permitan desarrollar indicadores de evaluación adecuados.

## **ANÁLISIS**

### *3.3.2.1. Descripción y clasificación de los programas presupuestarios conforme a la capacidad o capacidades afectadas por su ejecución*

En primer lugar, se aplicará la lista de capacidades seleccionada a todos los programas presupuestarios, clasificados como PIO o PI, tal y como se ha descrito con anterioridad.

A continuación, se estudiará el marco legislativo y el mayor número posible de documentos programáticos en los que se enmarca el programa, con la finalidad de constatar si el contenido del programa coincide parcial o totalmente con la normativa en la que se encuadra. Igualmente, se revisarán todos los planes básicos del Gobierno, así como las directrices básicas y la normativa procedente de la UE.

En la descripción de cada programa se señalarán sus objetivos y actividades en relación con la capacidad o capacidades más afectadas, los recursos económicos disponibles y su evolución temporal.

Tras analizar los objetivos y actividades del programa se indicará su efecto sobre la capacidad o capacidades, plasmándose el resultado obtenido en una matriz, como muestra el cuadro 9.

Tal como explicita la matriz anterior, en la que se incluyen las capacidades afectadas, se puede apreciar el impacto del programa 3110 sobre la capacidad 1 en todas sus actividades, mientras que la correspondiente al Observatorio de Salud de la Mujer impactará también en las restantes de forma transversal y, especialmente, en la reproducción social y el cuidado no remunerado y en la educación e investigación (sanitarias).

### *3.3.2.2. Efecto del trabajo invisible encubierto en la gestión del programa presupuestario sobre las diferentes capacidades*

En el análisis presupuestario previamente realizado, se contemplaba la posibilidad de que los programas presupuestarios pudieran encubrir trabajo no remunerado (invisible) en su ejecución y, cuando esto sucedía, se aconsejaba determinar su cuantía para conocer su efecto sobre las diferentes capacidades. No obstante, su determinación puede ser difícil para el organismo gestor del programa, que se verá obligado a buscar el apoyo del Instituto de la Mujer para llevar a cabo una auditoría especializada.

Sin embargo, tanto su detección como su cuantificación resultan sumamente valiosas para la orientación y diseño de las políticas públicas, así como para evaluar su eficacia y eficiencia, pues, indudablemente, como se vio más arriba, al comentar el estudio llevado a cabo en el Hospital Público de Sabadell, trasvasar recursos a las economías domésticas no es la mejor manera de conseguir ahorros en el sector público. Queda demostrado que de esta manera no alcanza una mayor eficiencia a nivel macroeconómico, puesto que puede generar importantes pérdidas de rentas monetarias en el mercado de trabajo, además de un deterioro paulatino del servicio sa-

**CUADRO 9.**  
**Capacidades afectadas por el programa 3110 Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud**

Actividades del programa*	1. Vida-salud	2. Integri. y seg.	3. Rel. sociales	4. Empod.	5. Educ. y con.	6. Acc. recurs.	7. Reprdi. y cuid.	8. Trab. remun.	9. Prot. y medio	10. Movili-dad	11. Auton. tiemp.	12. Respet.-dign.
1. Dirigir y coordinar salud pública, cohesión del SNS...	X											
2. Facilitar la cohesión del SNS y cooperación CC AA	X											
3. Garantizar cumplimiento competencias sanitarias Estado y CC AA	X											
4. Consolidar y desarrollar el sistema informativo del SNS	X											
5. Desarrollar la infraestructura de la calidad	X											
6. Desarrollar el Observatorio del SNS	X											
7. Mantener el Observatorio de Salud de la Mujer	X				X		X					

(\*) En la descripción de cada programa de los PGE se hace referencia a "objetivo/actividad" de forma conjunta.

nitario y, en última instancia, su pérdida de efectividad y un deterioro de la calidad de vida de la población.

Por ejemplo, el programa 312A Asistencia Hospitalaria de las Fuerzas Armadas, gestionado por el Ministerio de Defensa, afectará, fundamentalmente, a las capacidades señaladas con una X en la matriz incluida a continuación.

Tipo	Importe	Trab. no remunerado	Programa	1 Vida-salud	2 Integr. y seguridad	3 Rel. sociales	4 Empod.	5 Educ. y conoc.	6 Acceso recurs.	7 Reprod. y cuid.	8 Trab. remun.	9 Protec. y medio	10 Movilidad	11 Auton. tiempo	12 Respeto-dign.
PI		Por determinar	312A	X						X	X			X	

Esta matriz plasma su impacto sobre vida y salud; reproducción social y cuidado no remunerado; trabajo remunerado (por el posible abandono del mercado laboral que puede conllevar atender al cuidado de familiares enfermos/as en los hospitales públicos y durante su convalecencia en el propio domicilio) y, por último, la relativa a la autonomía del tiempo, pues no cabe duda de que puede agudizarse la falta de tiempo para esparcimiento y/o actividades lúdicas o entrenamiento deportivo, como muestra la Encuesta sobre el Uso del Tiempo (Instituto Nacional de Estadística). Todos estos efectos deben ser evaluados a la hora de determinar la eficacia y eficiencia de la gestión del sector hospitalario público.

En términos monetarios, el trabajo no remunerado invisible ha sido objeto de análisis por parte de la Universidad de Barcelona en 2005, que ha constatado el abandono del mercado de trabajo del 18% de las cuidadoras, como se comentó anteriormente, al subrayar cómo este trabajo encubierto era realizado fundamentalmente por las mujeres. Los hombres, en la mayoría de los casos, sólo actuaban como cuidadores principales en ausencia de mujeres. Y el resultado obtenido permite constatar de forma empírica que "el cuidado no remunerado para pacientes hospitalarios se está asumiendo fundamentalmente desde los hogares y, en particular, desde la población femenina"<sup>60</sup>.

Se ha mencionado extensamente este estudio por considerar que incluso dentro de los PGE, y no sólo en el caso de las comunidades autónomas, es necesario auditar algunos programas, como por ejemplo el programa 312A Asistencia hospitalaria en las Fuerzas Armadas, gestionado por el

60 Cristina Carrasco *et al.*: *op. cit.*

Ministerio de Defensa, puesto que parece encubrir trabajo sanitario de cuidado (no remunerado) en su gestión y sería conveniente determinar el coste de su erradicación.

### *3.3.2.3. Elaboración de la matriz por centro gestor*

Una vez explicitados los objetivos y actividades y la capacidad o capacidades afectadas por cada programa, se presentarán los resultados en una matriz por centro gestor. Esta matriz reflejará la interconexión existente entre los programas y las diferentes capacidades. Aunque por razones metodológicas no es posible identificar todas y cada de las capacidades sobre las que tiene incidencia cada programa presupuestario sino exclusivamente aquella o aquellas que se estimen más afectadas.

Para facilitar su comprensión, se presenta a continuación un ejemplo práctico, aplicado a tres dependencias ministeriales: Ministerio de Sanidad y Consumo, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y Ministerio de Defensa.

La matriz de capacidades deberá incluir todos los programas, clasificados de acuerdo con su impacto de género, excepto aquellos que previamente hayan sido clasificados como PA.

A la vista de la matriz (cuadro 10), se aprecia en el Ministerio de Sanidad y Consumo la falta de un programa específico para promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Por el contrario, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, cuya matriz de capacidades se presenta a continuación (cuadro 11), es responsable de la gestión del Programa 232B Igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, único programa de los PGE que se destina íntegramente al logro de la igualdad de trato entre mujeres y hombres que también impulsa las capacidades de acceso a la educación, al conocimiento, salud reproductiva, etc.

El Ministerio de Defensa gestiona diferentes programas, como pone de manifiesto la matriz (cuadro 12), aunque únicamente se ha considerado el 312A. Asistencia hospitalaria en las Fuerzas Armadas por el trabajo no remunerado de cuidado que su ejecución probablemente conlleva.

**CUADRO 10.**  
**Matriz de Capacidades de los programas del Ministerio de Sanidad y Consumo**

Tipo- logía del pro- grama	Programas	Capacidades											
		1. Vida- salud	2. Integr. y seg.	3. Rel. sociales	4. Empod.	5. Educ. y con.	6. Acc. recurs.	7. Repr. y cuid.	8. Trab. remun.	9. Prot. y medio	10. Movili- dad	11. Auton. tiemp.	12. Resp.- dign.
PI	231A: Plan Nacional sobre Drogas	X											
PA	311M: Dirección y Servicios Generales de Sanidad												
PI	311O: Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud	X											
PI	313A: Oferta y Uso Racional de Medicamentos y Productos Sanitarios	X											
PI	313B: Salud Pública y Sanidad Exterior	X							X				
PI	313C: Seguridad Alimentaria	X											
PI	465A: Investigación Sanitaria	X				X							
PI	492O: Defensa de los Consumidores e Información y Atención al Ciudadano	X		X									

El impacto de los programas sobre la capacidad que potencian en mayor medida se señala con una X en la matriz. Para llevar a cabo esta clasificación es necesario efectuar una detallada lectura de los objetivos y actividades de cada programa.

**CUADRO 11.**  
**Matriz de Capacidades de los programas del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales**

Tipo- logía del pro- gra- ma	Programas	Capacidades											
		1. Vida- salud	2. Integr. y seg.	3. Rel. sociales	4. Empod.	5. Educ. y con.	6. Acc. recurs.	7. Reprd. y cuid.	8. Trab. remun.	9. Prot. y medio	10. Movili- dad	11. Auton. tiemp.	12. Resp.- dign.
PI	143A. Cooperación para el desarrollo	X					X						
PI	212M. Pensiones no contributivas y prestaciones asistenciales						X						
PI	223M. Prestaciones de garantía salarial						X						
PI	231B. Acción en favor de los migrantes						X						
PI	231F. Otros servicios sociales del Estado	X		X									
PI	231G. Atención a la infancia y a las familias							X					
PI	231N. Coordinación en materia de extranjería e inmigración								X				
PI	232A. Promoción y servicios a la juventud						X						
PIO	232B. Igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
PI	241A. Fomento de la inserción y estabilidad laboral						X	X	X	X	X	X	X

(continúa)

**CUADRO 11. Continuación**  
**Matriz de Capacidades de los programas del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales**

Tipo- logía del pro- grama	Programas	Capacidades											
		1. Vida- salud	2. Integr. y seg.	3. Rel. sociales	4. Empod. Empod.	5. Educ. y con.	6. Acc. recurs. y cuid.	7. Repr. y cuid.	8. Trab. remun.	9. Prot. y medio	10. Movili- dad	11. Auton. tiemp.	12. Resp- dign.
PI	241N. Desarrollo de la economía social y del Fondo Social Europeo							X					
PI	251M. Prestaciones a los desempleados						X						
PI	291A. Inspección y control de Seguridad y Protección Social				X								
PI	291M. Dirección y Servicios Generales de Seguridad Social y Protección Social	X					X						
PA	467G. Investigación y desarrollo de la Sociedad de la Información						X						
PI	494M. Admón. de las relaciones laborales y condiciones de trabajo	X						X					
PI	912P. Asesor. del Gobierno en materia social, económica y laboral				X								
PA	931P. Control interno y Contabilidad Pública												



**CUADRO 12.**  
**Matriz de Capacidades de los programas del Ministerio de Defensa**

Tipo	Importe	Trabajo no remuner.	Programas	Capacidades													
				1. Vida-salud	2. Integr. y seg.	3. Rel. sociales	4. Empod.	5. Educ. y con.	6. Acc. recursos.	7. Repr. y cuid.	8. Trab. remuner.	9. Prot. y medio	10. Movilidad	11. Auton. tiempo.	12. Resp.-dign.		
n.a.			121M. Administración y Servicios Generales de Defensa	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
n.a.			121N. Formación del Personal de las Fuerzas Armadas	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
n.a.			121O. Personal en reserva	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
n.a.			122A. Modernización de las Fuerzas Armadas	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
n.a.			122M. Gastos Operativos de las Fuerzas Armadas	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
n.a.			122N. Apoyo Logístico	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
n.a.			222M. Prestaciones económicas del Mutualismo Administrativo	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
PI	XXX	Por determinar	312A. Asistencia hospitalaria en las Fuerzas Armadas	X					X			X					X

(continúa)

**CUADRO 12. Continuación**  
**Matriz de Capacidades de los programas del Ministerio de Defensa**

Tipo	Importe	Trabajo no remuner.	Programas	Capacidades													
				1. Vida-salud	2. Integr. y seg.	3. Rel. sociales	4. Empod.	5. Educ. y con.	6. Acc. recurs.	7. Repr. y cuid.	8. Trab. remuner.	9. Prot. y medio	10. Movilidad	11. Auton. tiempo.	12. Resp. dign.		
n.a.			312E. Asistencia sanitaria del Mutualismo Administrativo	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
n.a.			464A. Investigación y estudios de las Fuerzas Armadas	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
n.a.			467G. Investigación y desarrollo de la Sociedad de la Información	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
n.a.			912Q. Asesoramiento para la protección de los intereses nacionales	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
n.a.			931P. Control interno y Contabilidad Pública	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...

n.a.: programas no analizados.

#### *3.3.2.4. Análisis de los indicadores de evaluación y seguimiento del programa*

Para su inclusión, es requisito indispensable contar con los datos estadísticos relativos a los programas desagregados por sexo, tal como hemos recogido en el prerrequisito C.

Los indicadores sensibles a las desigualdades entre mujeres y hombres constituyen una herramienta valiosa para conocer el grado de cumplimiento del artículo 9 de la Constitución, apartado 2, es decir, si el programa permite alcanzar una mayor equidad de género.

Por ejemplo, en el programa 465A del Ministerio de Sanidad y Consumo se proponen una serie de indicadores para evaluar adecuadamente la evolución del programa (véase el apartado 3.5).

#### *3.3.2.5. Redacción de las indicaciones y observaciones con relación al programa*

En esta fase deben exponerse las indicaciones y observaciones sugeridas tras el análisis de cada programa.

La información obtenida a partir de los indicadores cuantitativos y cualitativos permitirá llevar a cabo mediciones de impacto (considerando sus beneficios a corto, medio y largo plazo) de género. Es más, en función de la calidad de los indicadores recopilados, la información obtenida permitirá dar cuenta de la desigualdad (formal e informal) y pondrá las bases para el diseño de mecanismos, planes y proyectos que permitan aprender de experiencias propias, reconocer logros, valorar esfuerzos y promover los cambios necesarios para conseguir una mejora en la calidad de vida.

#### *3.3.2.6. Evaluación del programa*

Después de analizar y/o auditar el programa, se debe evaluar la medida en que favorece o no el desarrollo de las capacidades afectadas y persigue la equidad de género; es decir, se ha de hacer constar de forma explícita si el programa cumple (o no cumple) el mandato constitucional expresado en el artículo 9, apartado 2.

La valoración obtenida, favorable o desfavorable, se expresará de forma clara y precisa.

La valoración deberá incluir aquellas indicaciones y observaciones que se consideren pertinentes para la mejora de sus resultados. Esta evaluación se

acompañará de los indicadores de funcionamiento de la capacidad o capacidades afectadas, desagregados por sexo, siempre que ello sea factible, para justificar la evaluación realizada y permitir el seguimiento del programa presupuestario. Como ejemplo, se incluye en el apartado siguiente la valoración realizada para el programa 465A Investigación Sanitaria, y se recomienda específicamente: "intensificar el esfuerzo para asegurar en años sucesivos que el Mandato Constitucional, expresado en el artículo 9.2, quede reflejado en la totalidad del programa presupuestario".

*3.3.2.7. Elaboración de una matriz para cada centro gestor en la que se recoja la evaluación obtenida por los programas gestionados por el mismo*

Los programas evaluados se agruparán por centros gestores o área de gasto y sus resultados se presentarán en un documento único o matriz de capacidades del centro gestor o del área de gasto correspondiente (cuadro 13).

**CUADRO 13.**  
**Ejemplo: Ministerio de Sanidad y Consumo**

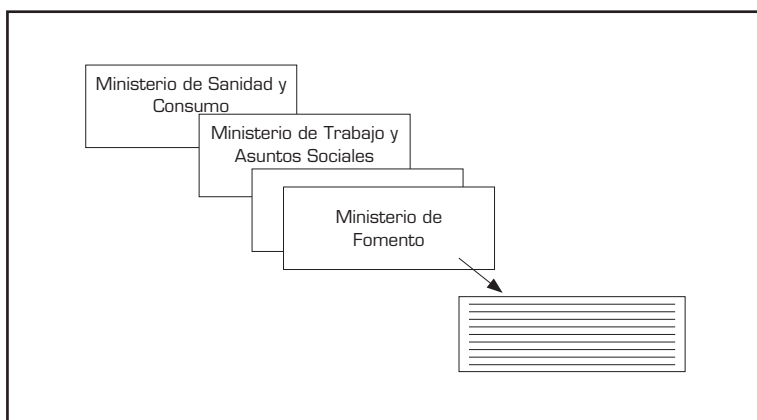
Programas	Capacidades												Observaciones	Valoración	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12			
231A: Plan Nacional sobre Drogas	X				X									.....	
311M: Dirección y Servicios Generales Sanidad														.....	
3110: Cohesión y Calidad del SNS	X													Debe mejorar	Favorable
313A Oferta y Uso Racional Medicamentos	X													.....	
313B: Salud Pública y Sanidad Exterior	X								X					.....	
313C: Seguridad alimentaria	X													.....	
465A: Investigación Sanitaria	X				X									Debe mejorar	Favorable
4920: Defensa Consumidor Información y ...	X			X										.....	

Capacidades:

1. Vida y salud física y mental. 2. Integridad y seguridad física. 3. Relaciones sociales. 4. Empoderamiento. 5. Educación y conocimiento. 6. Acceso y control a los recursos privados y públicos. 7. Reproducción social y cuidado no remunerado. 8. Trabajo remunerado y otros proyectos. 9. Protección y medio ambiente. 10. Movilidad. 11. Autonomía del tiempo y actividades lúdicas. 12. Respeto y dignidad, religión y espiritualidad.

### 3.3.2.8. Consolidación de las matrices para todos los centros gestores de los presupuestos

A continuación, se reunirán todas las matrices de los centros gestores en una sola que englobe todos los centros gestores, áreas de gasto o grupos de programas, contemplados en los presupuestos.



La matriz consolidada será similar al cuadro que se adjunta en la página siguiente (cuadro 14).

### 3.3.2.9. Análisis de los datos obtenidos desde una perspectiva macroeconómica y temporal para proceder a su evaluación global

A la vista de los resultados ofrecidos en la matriz consolidada, se procederá a la evaluación del conjunto. Para ello, deberán contemplarse los resultados obtenidos desde una perspectiva cuantitativa en comparación con ejercicios presupuestarios anteriores para conocer si se ha producido un incremento o disminución de las cantidades asignadas a aquellos programas que tienen una incidencia directa sobre las capacidades, su comparación con el crecimiento o disminución del total presupuestario, su relación respecto al PIB, etc.

A partir del segundo año de la puesta en marcha de este proceso, el análisis *ex ante* permite la comparación del anteproyecto de presupuestos que se va a presentar para su aprobación al Consejo de Ministros, para el caso del Estado, con los presupuestos de ejercicios anteriores, y conocer si el anteproyecto incrementa (o disminuye) el gasto de aquellos programas

**CUADRO 14.**  
**Ejemplo: Matriz consolidada**

Centro Gestor Programas	Capacidades												Im- porte (miles €)	OBSER- vacio- nes	Valora- ción		
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12					
Sección 1 .....																	
Programas:																	
NNNN1 .....																	
NNNN2 .....																	
.....																	
Sección 26:																	
M° de Sanidad y Consumo																	
231A: Plan Nacional sobre Drogas														.....	.....	.....	
311° Cohesión y Calidad SNS	X				X									.....	Debe mejor- ar	Favo- rable	
313A: Oferta y Uso Racional de Medic. y Prod. Sanitarios														.....	.....	.....	
313B: Salud Pública y Sani- dad Exterior	X													.....	.....	.....	
465A: Investigación Sanitaria	X													.....	Debe mejor- ar	Favo- rable	
4920: Defensa Consum. e Inform. y Atenc. al Ciudadano	X							X						.....	.....	.....	
313C: Seguridad Alimentaria	X													.....	.....	.....	
311M: Dirección y Servicios Generales de Sanidad	X				X									.....	.....	.....	
Sección 6 .....																	
Programas:																	
YYYY1 .....																	
YYYY2 .....																	
.....																	
Total recursos destinados a programas PIO														.....			
Total recursos destinados a programas PI														.....			
Total recursos destinados a programas PA														.....			

Capacidades:

1. Vida y salud física y mental. 2. Integridad y seguridad física. 3. Relaciones sociales. 4. Empoderamiento. 5. Educación y conocimiento. 6. Acceso y control a los recursos privados y públicos. 7. Reproducción social y cuidado no remunerado. 8. Trabajo remunerado y otros proyectos. 9. Protección y medio ambiente. 10. Movilidad. 11. Autonomía del tiempo y actividades lúdicas. 12. Respeto y dignidad, religión y espiritualidad.

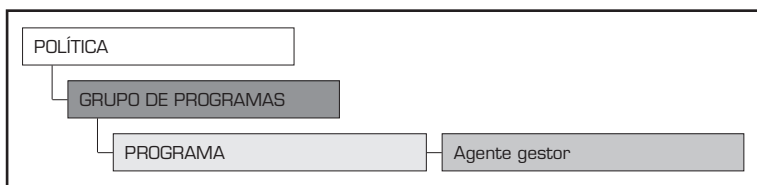
destinados a producir un efecto favorable sobre las capacidades afectadas, analizados sus efectos a través de los indicadores de funcionamiento específicos para evaluar de forma global —en el conjunto de los presupuestos— su impacto favorable (o desfavorable).

### 3.3.2. 10. *Aplicación de los indicadores sintéticos cualitativos con carácter estático y dinámico*

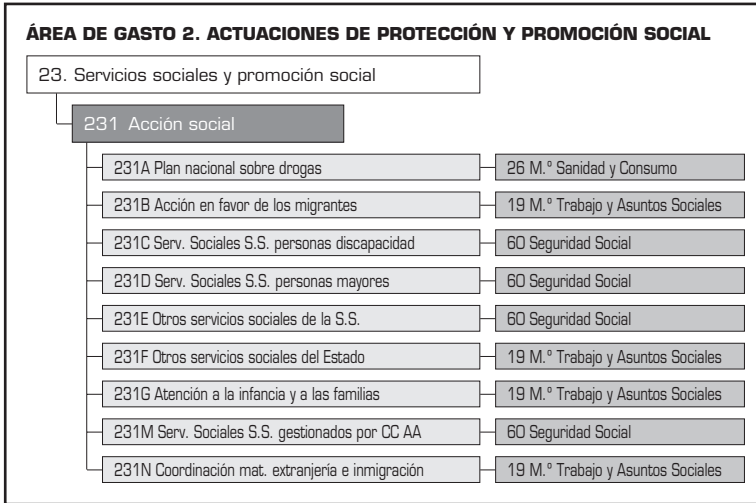
Una vez realizado el análisis cuantitativo se deberá llevar a cabo un análisis cualitativo, para lo cual se han de aplicar los indicadores cualitativos de desarrollo y de potenciación de género IDM, IDG, IPG, etc. Para ello se evaluarán los resultados obtenidos desde una perspectiva cualitativa tanto a escala estatal como autonómica. En el primer caso podrá efectuarse un análisis comparativo con otros países y, en el segundo, entre CC AA (análisis estático). En ambos casos es posible realizar un análisis temporal que permita conocer la evolución positiva o negativa durante los últimos años (análisis dinámico).

### 3.3.3. **Análisis de las capacidades por áreas de gasto, políticas de gasto y/o grupos de programas**

En la descripción del proceso de evaluación y en los ejemplos anteriores los programas se han reunido en torno al **centro gestor** responsable de los mismos. Pero en ocasiones resulta más adecuado agruparlos alrededor de otro concepto: **áreas de gasto, políticas de gasto y/o grupos de programas de programas**, de acuerdo con la estructura funcional de los propios PGE:



Cabe subrayar, a título meramente ilustrativo, que en el **área de gasto 2, Actuaciones de protección y promoción social**, entre sus políticas de gasto se encuadra la número 23, *Servicios sociales y promoción social*, que recoge, entre otros, el **grupo de programas 231 de Acción social**, con nueve programas gestionados por tres centros gestores: Ministerio de Sanidad y Consumo, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Seguridad Social.



De esta manera, la matriz que relaciona los programas presupuestarios con las capacidades desarrolladas, puede agruparse, por ejemplo, en torno a un grupo de programas, siguiendo el esquema de los PGE:

**CUADRO 15.**  
**Área de Gasto: 23 Servicios Sociales y Promoción Social.**  
**Grupo de Programa: 231 Acción Social**

Programa	Capacidades												Agente Gestor	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12		
213A Plan Nacional sobre Drogas	X	X												26 M.º San. y Consumo
231B Acción en favor de los migrantes		X					X	X						19 M.º Trabajo y A. Soc.
231C S. Soc. personas con discapac.	X						X							60 Seguridad Social
231D Serv. Soc. a personas mayores	X						X							60 Seguridad Social
231E Otros servicios sociales de la SS	X						X							60 Seguridad Social
231F Otros servicios sociales del Estado	X						X							19 M.º Trabajo y A. Soc.
231G Atención a la infancia y a la familia					X		X	X						19 M.º Trabajo y A. Soc.
231M Ser. Soc de la SS gest. por CC AA	X						X							60 Seguridad Social
231N Coord. en materia de extr. e inmig.								X						19 M.º Trabajo y A. Soc.

Capacidades:

1. Vida y salud física y mental. 2. Integridad y seguridad física. 3. Relaciones sociales. 4. Empoderamiento. 5. Educación y conocimiento. 6. Acceso y control a los recursos privados y públicos. 7. Reproducción social y cuidado no remunerado. 8. Trabajo remunerado y otros proyectos. 9. Protección y medio ambiente. 10. Movilidad. 11. Autonomía del tiempo y actividades lúdicas. 12. Respeto y dignidad, religión y espiritualidad.



### **3.3.4. Contenido de la ficha técnica de los programas**

Como se ha dicho previamente, debe impulsarse la recogida de información desagregada por sexo y la utilización de un lenguaje no sexista en la ejecución de los programas presupuestarios.

Con toda la información disponible se elaborarán las fichas con los datos más relevantes de cada programa presupuestario, cuyo contenido se sintetiza a continuación:

1. Marco legislativo y documentos programáticos.
2. Descripción y detección de los sesgos sexistas del lenguaje.
3. Actividades.
4. Clasificación del programa conforme a su impacto de género.
5. Importe del programa (miles de euros).
6. Detección del trabajo no remunerado en su ejecución.
7. Determinación de la capacidad o capacidades afectadas por el programa.
8. Efecto y cuantificación del trabajo no remunerado.
9. Indicadores.
10. Tendencias observadas.
11. Indicciones u observaciones.
12. Análisis de impacto.
13. Evolución de los datos desde una perspectiva macroeconómica.

Casi todos los apartados pueden ser objeto de análisis dentro del propio sector público, pero la cuantificación del trabajo no remunerado que encubre la ejecución del programa requiere un minucioso estudio. Igualmente, la elaboración de los indicadores de evaluación apropiados para valorar el impacto del programa sobre el desarrollo de las capacidades es una tarea ardua. En ambos casos, pueden quedar desbordadas las posibilidades del sector público y requerirse auditorías.

Dado que el programa 465A, cuya ficha se adjunta a continuación, se auditó como parte de un proyecto más amplio para el Ministerio de Sanidad y Consumo durante el año 2006, vamos a utilizar parte de los datos obtenidos en dicha auditoría como ejemplo a seguir.

Para los programas con efecto diferenciado sobre mujeres y hombres y para los programas mixtos deberá evaluarse si el programa desarrolló por igual la capacidad de mujeres y hombres.

Los indicadores cuantitativos propuestos pueden ayudarnos, pero es necesario llevar a cabo evaluaciones cualitativas que permitan conocer realmente el impacto de los recursos públicos en la mejora de la calidad de vida.

### ***3.3.5. Ejemplo ilustrativo para la elaboración de una ficha de programa***

Ministerio de Sanidad y Consumo. Programa 465A Investigación Sanitaria.

Los centros encargados de la ejecución del Programa 465A Investigación Sanitaria son el Instituto de Salud Carlos III y el Centro Nacional de Trasplantes y Medicina Regenerativa, ambos organismos autónomos adscritos a la Sección 26 del Ministerio de Sanidad y Consumo.

#### *3.3.5.1. Marco normativo y documentos programáticos*

Este programa se encuadra dentro del Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica y en la Ley Orgánica de Igualdad entre Mujeres y Hombres (Art. 34) que, en el ámbito de la educación sanitaria e investigación científica, estipula:

- a) La adopción sistemática, dentro de las acciones de educación sanitaria, de iniciativas destinadas a favorecer la promoción específica de la salud de las mujeres, así como a prevenir la discriminación de la mujer.
- b) El fomento de la investigación científica que atienda a las diferencias entre mujeres y hombres en relación con la protección de su salud, especialmente en lo referido a la accesibilidad y el esfuerzo diagnóstico y terapéutico, tanto en sus aspectos de ensayos clínicos como en los asistenciales.
- d) La integración del principio de igualdad en la formación del personal al servicio de las organizaciones sanitarias, garantizando especialmente su capacidad para detectar y atender las situaciones de violencia de género.
- e) La presencia equilibrada de mujeres y hombres en los puestos directivos y de responsabilidad profesional del conjunto del Sistema Nacional de Salud.

- f) La obtención y el tratamiento desagregado por sexo de los datos contenidos en registros, encuestas, estadísticas u otros sistemas de información médica y sanitaria.

### *3.3.5.2. Descripción y detección de los sesgos sexistas del lenguaje*

El programa 465 incluye dos áreas de investigación de gran relevancia social: la planificación, fomento y coordinación de la investigación y la innovación biomédica y sanitaria en el Marco del Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica, así como la promoción, coordinación y desarrollo de actuaciones asistenciales y de investigación en el ámbito de los trasplantes y de la medicina regenerativa.

En la elaboración de la ficha técnica para cada programa presupuestario, debe verificarse una auditoría del lenguaje. Y, ciertamente, hemos podido constatar un cierto “uso sexista” del lenguaje en el Programa 465A Investigación Sanitaria al emplear, por ejemplo, el género gramatical masculino como genérico. He aquí algunos ejemplos:

Gestión de programas de becas destinadas a la formación de investigadores al servicio del Sistema Nacional de Salud.

Potenciar programas de becas que incidan en la formación de postgrado y en el intercambio con investigadores de otros países.

Contratos para investigadores, los de apoyo a la investigación y los dirigidos a contratar profesionales sanitarios que hayan finalizado el periodo de formación sanitaria especializada.

Registro de investigadores del Sistema Nacional de Salud.

Convocatorias públicas de becas intramurales de diferentes niveles y modalidades para la incorporación de becarios a los Centros o Unidades del Instituto bajo la supervisión de un tutor, investigador de plantilla del Instituto de Salud “Carlos III”. Las becas van dirigidas a Titulados de Formación Profesional, Diplomados o Ingenieros Técnicos, Licenciados, Doctores y Especialistas (MIR, FIR, BIR, QUIR) y/o expertos en salud pública, vinculados a la administración sanitaria española o a instituciones relacionadas con la salud pública de otros países.

Ayudas de formación para becarios que se formen en el Instituto de Salud “Carlos III”, cualquiera que sea el origen de su financiación...

No hay duda de que, en múltiples ocasiones, se hace referencia, teóricamente y de forma simbólica, tanto a hombres como a mujeres; pero en la práctica sólo se menciona a los hombres.

Al aludir a becarios, tutor, investigador, diplomados, ingenieros o licenciados podríamos pensar que se refieren tanto a hombres como a mujeres; sin embargo, al emplear en otras ocasiones (es cierto que las menos) los denominados “genéricos reales”, parece existir un cierto grado de incoherencia en el texto:

Programar actividades formativas que pongan a disposición del colectivo sanitario las experiencias y los conocimientos...

Consideramos que en tanto se emplea el “genérico masculino”, y aunque posiblemente esto se produce a todas luces de forma no consciente, se presenta a los candidatos masculinos como los idóneos.

### *3.3.5.3. Actividades*

Los objetivos y actividades del programa pueden tener un impacto diferenciado entre mujeres y hombres, como se puede apreciar con su enunciado:

1. Fomentar la vigilancia y control en salud humana y medioambiental en relación con el Sistema Nacional de Salud.
2. Fomentar la investigación biomédica en los principales problemas de salud de la población española de acuerdo a las necesidades del Sistema Nacional de Salud.
3. Facilitar que en toda la estructura del Sistema Nacional de Salud se puedan llevar a cabo iniciativas de investigación, fomentando el desarrollo de la metodología científica, la investigación transnacional, la investigación clínica, de salud pública y de servicios de salud.
4. Mantener e incrementar la competencia profesional del personal sanitario, a través de la actualización de conocimientos, de acuerdo a las necesidades del Sistema Nacional de Salud, principalmente en las áreas de Salud Pública, Gestión Sanitaria y Medicina del Trabajo.
5. Optimizar la donación y el trasplante de órganos.
6. Crear y desarrollar registros de centros, equipos y trasplantes de órganos, tejidos y terapia celular en humanos.

### *3.3.5.4. Clasificación del programa conforme a su impacto de género*

Este programa puede clasificarse dentro de los PI, programas no específicamente orientados hacia la igualdad de oportunidades de género pero que pueden producir un impacto diferenciado entre mujeres y hombres sin que entre sus objetivos o actividades se pueda identificar alguna partida como PIO o PA.

*3.3.5.5. Importe del programa*

El importe del programa asciende a 287.064,00 miles de euros.

*3.3.5.6. Detección del trabajo no remunerado*

No se ha detectado trabajo no remunerado encubierto en la ejecución del programa 465A.

*3.3.5.7. Determinación de la capacidad o capacidades afectadas por el programa.*

Teniendo en cuenta las actividades 2, 3 y 4 del programa parece acertado considerar que *afecta fundamentalmente* a las siguientes capacidades: sanidad, educación y conocimiento.

**CUADRO 16.  
Programa 465A: Investigación Sanitaria**

Actividades	1 Vida salud	2 Integr. y seguri- dad.	3 Rel. socia- les	4 Em- pod.	5 Educ. y co- noc.	6 Ac- ceso re- curs.	7 Re- prod. y cuid.	8 Trab. re- mun.	9 Pro- tec. y medio	10 Movili- dad	11 Auton. tiem- po	12 Res- peto- dign.
1	X								X			
2					X							
3					X							
4					X							
5	X					X						
6					X							

*3.3.5.8. Efecto y cuantificación del trabajo no remunerado*

No se ha detectado trabajo no remunerado encubierto en la ejecución del programa 465 A.

### 3.3.5.9. Indicadores

En la proposición no de Ley relativa a la mejora de la situación de la mujer en la ciencia y en la tecnología, el Grupo Parlamentario Socialista propuso:

1. Recopilar y publicar datos, de forma regular, relativos a la productividad científica desagregados por género<sup>61</sup>.
2. Desarrollar normativas para recopilar datos estadísticos sobre universidades e instituciones de investigación, además de estadísticas por género de los índices de éxito y el porcentaje de solicitudes presentadas.
3. Desarrollar indicadores de igualdad sobre educación, formación, investigación, empleo y salarios en las ocupaciones científicas.
4. Publicar y difundir estadísticas sobre ciencia y tecnología en innovación, desagregados por género.

Entre las recomendaciones propuestas encontramos:

- Es interesante no solamente conocer los contratos concedidos a mujeres sino también el porcentaje de las solicitantes femeninas en las convocatorias, para así poder determinar la "tasa de éxito" de las mujeres con respecto a los hombres.
- También debe darse a conocer la distribución de los comités de selección y seguir la recomendación de la CE de contar con un 40% de mujeres en dichos tribunales y comités de selección.
- Plan de acción para detectar sesgos de género en los procedimientos de admisión y promoción.
- Divulgar estadísticas periódicas, comparables a nivel europeo y desagregadas por género.
- Monitorización y evaluación de la productividad.
- Valorar positivamente, por parte de las agencias de evaluación de calidad, la representación de las mujeres en todos los niveles de la institución.
- Potenciar la investigación (cuantitativa y cualitativa) relativa a las causas de las desigualdades de género en el campo sanitario.

En este sentido es interesante subrayar cómo, después de la creación del Observatorio de la Salud de la Mujer, y de haber financiado una línea

---

<sup>61</sup> Cuando se alude a datos desagregados consideramos que debería emplearse el término "sexo" en lugar de "género".

prioritaria de investigación sobre salud con enfoque de género, en la convocatoria de ayudas a la Investigación Biomédica y en Ciencias de la Salud de 2005 del Instituto de Salud Carlos III (ISCIII) se presentaron 2.800 proyectos, pero de ellos sólo 213 tenían enfoque de género.

Qué duda cabe que los indicadores son un instrumento clave para visualizar la discriminación, pero al analizar el programa 465A de Investigación Sanitaria no puede decirse que exista un sistema integrado y coherente de estadísticas e indicadores que integren la perspectiva de género. Sugerimos que se haga un esfuerzo para delimitar un sistema de indicadores, distinguiendo diferentes áreas desagregadas por sexo, capaces de ofrecer información valiosa tanto para la Administración como para la sociedad en general. A continuación presentamos una propuesta:

*Aspectos cuantitativos a resaltar tras el análisis de algunos casos de solicitud y concesión de ayudas para la investigación sanitaria*

A pesar de que, cuantitativamente hablando, las mujeres conforman la mayor parte de profesionales sanitarios, estudios previos ya han mostrado datos relativos al acceso diferencial de hombres y mujeres a los recursos de la ciencia. El estudio de Wennerås y Wold (1997), centrado en el sistema de financiación sueco, mostraba cómo los proyectos liderados por mujeres tenían menor probabilidad de obtener financiación. El British Medical Research Council y el Wellcome Trust, a través del estudio "Who applies for research funding", ha revelado no sólo que las investigadoras únicamente obtienen el 20% de las subvenciones, sino que además se realiza menos investigación en cuestiones que afectan de forma específica a la salud de las mujeres (Blake y LaValle, 2000).

Los datos en España parecen confirmar estas tendencias internacionales. Tras consultar diversas convocatorias del Programa 465A de Investigación Sanitaria, a través de la página Web del ISCIII y del Anuario del FIS, el objetivo era determinar el grado de "equidad" de género en la concesión de diversos tipos de becas y ayudas en el ámbito de la investigación sanitaria. Para ello, empleamos un indicador simple, construido a partir del número de solicitudes y concesiones de cada grupo, comparando posteriormente ambos grupos entre sí<sup>62</sup>. El análisis de los datos relativos a los proyectos de investigación muestra que el porcentaje de mujeres que son investigadoras principales en proyectos de investigación biomédica y en ciencias de la

---

62 Debemos mencionar que los datos se han obtenido tras un esfuerzo considerable, ya que aunque aparecen cifras relativas a hombres y a mujeres éstos no se presentan de forma sistemática desagregados por sexo.

salud es menor que el de hombres. De acuerdo con el cuadro 17 adjunto a continuación, ellas constituyen sólo un 25% del total. Es más, la cuantía asignada a sus proyectos es inferior a la obtenida por sus homólogos masculinos (un 56% de la cuantía media asignada por proyecto). De forma similar, el número de mujeres investigadoras principales en Proyectos de Evaluación de Tecnologías Sanitarias es también inferior al de hombres, el 26% frente al 74% de hombres, y ellas obtienen solamente el 8% de la cuantía asignada para el total de proyectos.

**CUADRO 17.**  
**Desigualdad entre hombres y mujeres en proyectos de investigación sanitaria**

Promoción de la investigación biomédica y en ciencias de la salud			
Investigador/a principal		Presupuesto medio (€)	
Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
6	6	120.626,33	67.235,00

Proyectos de investigación y proyectos de evaluación de tecnologías sanitarias			
Investigador/a principal		Presupuesto medio (€)	
Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
29	10	168.862,07	14.050,00

Fuente: Elaboración propia a partir de la Convocatoria de ayudas del programa de promoción de la investigación biomédica y en ciencias de la salud del MSC, resolución de 2 junio de 2005 (BOE 4 junio), y de Tecnologías Sanitarias-Proyectos Favorables, 27 diciembre de 2005.

Esta brecha podría estar relacionada con las solicitudes que hacen unos y otras. La hipótesis parece constatarse al analizar la convocatoria relativa a los *Proyectos de Evaluación de Tecnologías Sanitarias*, ya que los datos muestran que las mujeres sólo han solicitado el 29% del total (106 proyectos)<sup>63</sup>. Sin embargo, a pesar de que ellas solicitan la mayoría de los *Contratos Postdoctorales de Perfeccionamiento* (el 63%), disfrutaron de un porcentaje menor de los mismos: sólo un 47% se han concedido a mujeres<sup>64</sup>. El estudio llevado a cabo por *The Wellcome Trust* (2000) en el Reino Unido evidencia que cuando el porcentaje de solicitudes y de éxito en la obtención de becas es similar entre hombres y mujeres, el estatus en la institución o el apoyo recibido son variables determinantes a la hora de que las mujeres soliciten menos becas que sus homólogos masculinos. Como consecuencia, estudios futuros en nuestro país deberán prestar especial atención a este aspecto con objeto de entender, y subsanar, posibles desigualdades de género.

63 Tecnologías Sanitarias-Proyectos Favorables, 27 diciembre 2005.

64 Orden SCO/3247/2005 de 18 octubre 2005. BOE 20 octubre.



Los datos relativos a las ayudas para los *Contratos de Post Formación Sanitaria Especializada*, los *Contratos de investigadores para el Sistema Nacional de Salud (SNS)* y los *Contratos de apoyo a la investigación* muestran que si bien la mayoría de ayudas han sido otorgadas a la mujeres, también a ellas se les han denegado la mayoría de las subvenciones. Como indica la tabla siguiente, el 60%, 58% y 68% de las ayudas han sido otorgadas a mujeres, mientras que el 71%, el 62% y el 71%, respectivamente, de las ayudas denegadas también han correspondido a las mujeres.

**CUADRO 18.**  
**Ayudas para contratos**

Ayudas para contratos Post Formación Sanitaria Especializada							
Ayudas concedidas		Presupuesto total medio		Ayudas denegadas		Suplentes	
Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
21	32	21.600	21.600	22	55	4	2

Contratos de investigadores para el Sistema Nacional de Salud (SNS)							
Ayudas concedidas		Presupuesto total medio		Ayudas denegadas		Suplentes	
Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
16	22	39.937,93	39.860,96	47	77	1	5

Contratos de apoyo a la investigación							
Ayudas concedidas		Presupuesto total medio		Ayudas denegadas		Suplentes	
Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
23	49	14.673,91	13.285,71	34	84	1	2

Fuente: Elaboración propia a partir de la Orden SCO/3410/2004, de 7 octubre (BOE del 22) y la resolución del ISCIII de 23 junio 2005 (BOE 8 julio 2005).

En el Anuario del Fondo de Investigación Sanitaria (FIS) y en la web del ISCIII se refleja que en el año 2000 las mujeres obtuvieron el 50% de los contratos a investigadores y el 73% de las Becas de Formación en Investigación (BEFI). Sin embargo, sólo les fueron concedidas el 27% de las Bolsas para la Ampliación de Estudios (BAE), el 30% de las Becas de Corta Duración (BECE), el 22% de las bolsas de viaje, el 33% de las subvenciones para reuniones científicas y el 33% de las becas ISCIII/CSIC/Instituto Salk para estudios biológicos (Villota, Ferrari y Vázquez, 2007). Sería necesaria más información, por ejemplo relativa al número de solicitudes, a posibles problemas de conciliación familiar, personal y profesional, a la composición de los tribunales o a la cuantía de las ayudas, para poder entender la magnitud de estos datos.

**CUADRO 19.**  
**Redes temáticas**

	Investén - ISCIII (31 marzo 2006)	Unidad de coordinación y desarrollo de la investigación en enfermería
Responsable de la unidad	1 mujer	—
Componentes de la unidad	—	11 mujeres y 3 hombres
Asesoría y formación	3 mujeres (una responsable) y 1 hombre	—
Promoción y coordinación	4 mujeres (dos responsables) y 2 hombres	—
Difusión y comunicación	3 mujeres (una responsable)	—
Componentes de la Comisión consultora	1 mujer (responsable)	24 mujeres y 9 hombres
Personal contratado adscrito a proyectos	—	4 mujeres
Becarios/as de la unidad	—	5 mujeres y 1 hombre
TOTAL	12 mujeres y 3 hombres	44 mujeres y 13 hombres

Fuente: Elaboración propia a partir de Instituto de Salud Carlos III, 2006, <http://www.isciii.es>.

La información sobre las *Redes Temáticas* resulta en cierto modo contradictoria. Por un lado, y como se muestra en el cuadro 19, los datos desagregados por género de *Investén-ISCIII* y de la *Unidad de coordinación y desarrollo de la investigación en enfermería* muestran un claro predominio femenino que puede explicarse por ser ésta una profesión muy feminizada.

Por otro, en las *Redes Temáticas de Investigación Cooperativa (RTICs)*, estructuras organizativas cuyo objetivo es realizar proyectos de investigación que responden a las prioridades del Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica en el ámbito sanitario, la tendencia es la inversa: de las *Redes* distribuidas en 26 áreas temáticas, 60 están coordinadas por hombres y 10 por mujeres.

**CUADRO 20.**  
**Clasificación temática**

26 redes temáticas	Coordinadas por mujeres	Coordinadas por hombres
Bioquímica, Biología Celular y Molecular	—	5
Aparato Respiratorio	—	2
Área Tecnológica	—	4
Cirugía	—	—
Geriatría	—	1
Enfermedades Infecciosas y Microbiología	—	7
Nefrología	—	—
Oftalmología	1	1
Reproducción, Obstetricia y Ginecología	—	—
Trasplantes	2	2
Farmacología y Terapéutica	1	1
Enfermedades Raras	1	1
Psiquiatría y Trastornos Adictivos	—	4
Aparato Digestivo	—	2
Traumatología y Cirugía Ortopédica	—	—
Cardiovascular	—	3
Reumatología	—	1
Hematología	—	4
Metabolismo y Nutrición	—	5
Neurología	2	5
Oncología	1	4
Salud Pública, Medioambiental y Ocupacional	1	5
Enfermería	1	—
Odontología	—	1
Otorrinolaringología	—	—
Serv. Salud	—	2
<b>Total</b>	<b>10</b>	<b>60</b>

Estos datos reflejan la naturaleza temática de las redes. Sin embargo, y una vez más, la información suministrada resulta insuficiente para entender las diferencias de género, por lo que sería preciso llevar a cabo estudios en profundidad que las explicaran.

*Aspectos cualitativos: Datos desagregados por sexo, mainstreaming y aspectos relativos al lenguaje*

El análisis de las convocatorias de diversos Proyectos de Investigación nos ha permitido detectar posibles áreas de mejora, de naturaleza cualitativa, al revelar la necesidad de producir información que refleje diferencias entre hombres y mujeres<sup>65</sup>. Para cumplir con el principio de igualdad, la Administración debe garantizar la equidad entre hombres y mujeres. Un primer paso debería ser elaborar una base de datos de investigación sanitaria con toda la información relativa a recursos existentes y personas beneficiarias, desagregando los datos por sexo.

Es más, la convocatoria de ayudas y los procedimientos de acceso al ejercicio de puestos de investigación sanitaria son, en teoría, neutros y objetivos, basados en un modelo puramente meritocrático. Pero la realidad no siempre es así, por lo que se hace necesario que las convocatorias integren la perspectiva de género, en tanto proceso transversal y entendiendo la transversalidad como una estrategia que afecta a todos los ámbitos y procesos de actuación pública. Es decir, es necesario mirar de otra forma la realidad de manera que aspectos “aparentemente” neutrales, pero “ciegos” desde un punto de vista de género, no pasen desapercibidos y provoquen, en última instancia, desigualdades entre hombres y mujeres.

De acuerdo con el primer estudio llevado a cabo por el Observatorio de Salud y Mujer (OBSYM), el conocimiento y la comprensión de los temas de salud entre las mujeres españolas es a todas luces insuficiente, por lo que es necesario apostar por la mejora, cuantitativa y cualitativa, de la información preventiva entre las mujeres (Informe Salud y Mujer, 2002). Como consecuencia, y si bien algunas de las convocatorias estudiadas otorgan

---

65 Las convocatorias analizadas son las siguientes: Resolución de 7 de febrero de 2006, del ISCIII, por la que se convocan ayudas del programa de promoción de la Investigación Biomédica y en Ciencias de la Salud, para la realización de proyectos de investigación en el marco del Plan Nacional de I+D+i 2004-2007, durante el año 2006; Resolución de 31 de marzo de 2006, del ISCIII, por la que se convocan ayudas del Programa de Promoción de la Investigación Biomédica y en Ciencias de la Salud, para la realización de estudios de investigaciones sobre evaluación de tecnologías sanitarias e investigación en servicios de salud en el marco del Plan Nacional I+D+i 2004-2007, durante el año 2006; Resolución de 7 de abril de 2006, del ISCIII, por la que se convoca la concesión de ayudas para la formación y perfeccionamiento del personal investigador, dentro del Programa de Recursos Humanos y Difusión de la Investigación, en el marco del Plan Nacional de I+D+i 2004-2007; y Resolución de 16 de junio de 2006, del ISCIII, por la que se hace pública la convocatoria de ayudas para contratos de investigadores en el SNS, para contratos de profesionales sanitarios que hayan finalizado el periodo de formación sanitaria especializada y para contratos de apoyo a la investigación en el SNS, dentro del programa de recursos humanos y difusión de la investigación del ISCIII, en el marco del programa nacional de potenciación de recursos humanos del plan nacional de I+D+i 2004-2007.

apoyo preferente a una serie de modalidades de proyectos de investigación entre las que se encuentra la "salud y el género", parece un requisito fundamental que la promoción de políticas y/o programas específicos relativos al ámbito de salud y mujer tengan un carácter prioritario en todas ellas. No es suficiente que las convocatorias "premién" investigaciones en el ámbito de salud y mujer. Es necesario que éste sea un objetivo explícito y que además se fomente la igualdad entre hombres y mujeres a través de la transversalidad de género, en tanto enfoque y estrategia, en las otras áreas prioritarias como las relativas a investigación en obesidad, enfermedades raras, conducta socio-sanitaria o atención primaria entre otras. En este sentido no podemos dejar de mencionar que el objeto de la *Red de Investigación en Salud y Género*<sup>66</sup> es:

desarrollar y unificar metodologías para la investigación, la formación y la práctica, bajo el marco teórico de las relaciones de género y su relación con los procesos generadores de salud y enfermedad, utilización de los servicios sanitarios, prácticas preventivas, promoción y educación para la salud.

Así, entre sus objetivos específicos se encuentran el apoyo a la generación de conocimiento con perspectiva de género o la puesta en marcha del desarrollo de un Plan de formación sobre género y salud; mientras que entre sus perspectivas de investigación destacan: los determinantes de las desigualdades de género y las consecuencias para la salud, la mujer como cuidadora de enfermos físicos y psíquicos, la salud sexual y reproductiva, el sesgo de género en la asistencia sanitaria (atención primaria y atención especializada), la violencia contra la mujer en la pareja y, entre otras, la salud.

### 3.3.5.10. Tendencias observadas

A través de los documentos presupuestarios de diferentes años, es posible observar que este programa contaba con unos recursos totales, en el año 2005, por importe de 243,81 miles de euros, con un incremento del 9,64% con respecto a 2004.

En la auditoría externa realizada al programa 465A se ha observado la siguiente tendencia en el acceso a las becas de investigación concedidas por el Fondo de Investigación Sanitaria (FIS), a través de diversas convocatorias anuales:

---

66 Esta Red está conformada por la Escuela Andaluza de Salud Pública, el Instituto de Salud Carlos III, la Escuela Valenciana de Estudios para la Salud, la Agència de Salut Pública de Barcelona, la Universitat de Girona, el Centre d'Anàlisi i Programes Sanitaris y la Universidad de Alicante.

**CUADRO 21.**  
**Becas de formación en investigación (BEFI)**

Año	Hombres	Mujeres	% Mujeres	Total
1998	17	24	59%	41
1999	16	26	62%	42
2000	14	38	73%	52

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con los datos de la tabla anterior, puede decirse que el porcentaje de BEFI concedidas a mujeres ha ido aumentando de forma progresiva en los últimos años. Así, ha pasado de un 59% de becas concedidas a mujeres en 1998 a un 62% en 1999, y se ha ampliado un 11% en el año 2000.

#### *3.3.5.11. Indicaciones u observaciones*

Tras la realización de la auditoría indicamos:

a) Como solución para evitar un lenguaje androcéntrico solapado en un modelo aparentemente “neutral” el empleo de:

- genéricos reales (del tipo “personal investigador”);
- los dos géneros gramaticales (investigadores e investigadoras);
- los nombres abstractos (se necesita personal con experiencia investigadora); o
- la @ o las barras (investigador@s o investigadores/as).

Todo ello con el objeto no sólo de presentar a ambos, hombres y mujeres, como sujetos activos y de referencia, sino también como un primer paso para promover cambios en las concepciones relativas a la realidad y a las relaciones entre hombres y mujeres.

b) Que se percibe la necesidad de introducir cambios adecuados en los procesos para el cumplimiento de la legislación vigente, dado que en los proyectos de investigación concedidos por el FIS, conforme a la convocatoria de ayudas del programa de promoción de la investigación biomédica y en ciencias de la salud del MSC, resolución del 2 de junio de 2005 (BOE 4 junio), nos encontramos no solamente con un menor número de mujeres que son investigadoras principales en proyectos relativos a la promoción de la investigación biomédica y en ciencias de la salud, sino también con una menor cuantía asignada a sus proyectos de investigación.

Se debe llevar a cabo asimismo el análisis de la relación provisional de solicitantes admitidos/as y no admitidos/as a la convocatoria de ayudas del programa de promoción de la investigación biomédica y en ciencias de la salud del MSC, para la realización de proyectos de investigación en el marco del Plan Nacional de I+D+i 2004-2007, durante el año 2006, dado que entre los/las investigadores/as principales admitidos/as (de forma provisional) a la convocatoria de ayudas del programa de promoción de la investigación biomédica y en ciencias de la salud del MSC, sólo un 24% son mujeres frente a un 76% de hombres. Además, las investigadoras que han presentado proyectos que no han sido admitidos conforman un 47% del total.

Los datos arriba expuestos, relativos a las convocatorias de proyectos de investigación, permiten acercarnos a la situación real de hombres y mujeres, y por ende detectar déficits y/o posibles áreas de mejora, poniendo de manifiesto la necesidad de elaborar información que refleje diferencias de género. Así, parece necesario hacer el esfuerzo de presentar los datos desagregados por sexo con el objeto de profundizar en el estudio de la distribución de las personas beneficiarias de las ayudas del Ministerio de Sanidad y Consumo. Para cumplir con el principio de igualdad de género la Administración debe garantizar la equidad entre hombres y mujeres, y un primer paso podría ser elaborar una base de datos con toda la información relativa a recursos existentes y personas beneficiarias desagregando los datos por sexo.

Asimismo, el análisis desagregado por sexo de los proyectos de Evaluación de Tecnologías Sanitarias denegados revela que el 31% de los mismos han sido presentados por mujeres (investigadoras principales). Es más, analizando los datos relativos a los proyectos presentados, observamos que las mujeres han solicitado solamente el 29% del total (106 proyectos).

c) La Administración debe, igualmente, actuar en diferentes niveles y áreas (supuestamente neutros) que permitan no sólo detectar desigualdades de género sino, en un momento previo, el origen de las mismas, a través del análisis no únicamente de las carencias con respecto a los recursos y a los programas, sino además de las convocatorias para ayudas a la investigación. Así, el paso siguiente parece lógico que sea su análisis exhaustivo para detectar los fallos que han dado lugar a la situación actual de desigualdad de género.

El objetivo general de la Resolución de 7 de febrero de 2006, del Instituto de Salud Carlos III (ISCIII), por la que se convocan ayudas del Programa de Promoción de la Investigación Biomédica y en Ciencias de la Salud, para la realización de proyectos de investigación en el marco del Plan Nacional de I+D+i 2004-2007, durante el año 2006, era:

... fomentar la investigación científica mediante la financiación de proyectos de acuerdo con los principios de objetividad, concurrencia competitiva y publicidad, promoviendo la investigación biomédica básica, clínica, epidemiológica, de salud pública y de investigación en servicios de salud, para así contribuir a fundamentar científicamente los programas y políticas del Sistema Nacional de Salud... [1.1].

En primer lugar habría que plantearse si los denominados principios de igualdad, mérito y capacidad, garantizan el acceso a las ayudas de investigación a hombres y mujeres a través de procedimientos realmente igualitarios, y qué consecuencias tiene esta "neutralidad" para las mujeres.

Actualmente la discriminación no puede ser ni legal ni explícita. Sin embargo, y a pesar de que las "reglas de juego" de la convocatoria tienen un aparente carácter universal y objetivo, la realidad, a través de los datos arriba expuestos, revela desigualdad entre hombres y mujeres poniendo de manifiesto unos efectos "no deseados" de la idiosincrasia meritocrática.

Para lograr eliminar aspectos discriminatorios y actuar a favor de la promoción de la igualdad no sólo formal sino también real entre hombres y mujeres, se hace necesario actuar desde una múltiple óptica. Es decir, es necesario implementar no sólo una normativa sensible al género, que supere el denominado "gender neutral model", sino también poner en marcha medidas y programas dirigidos a atajar cuestiones que, de forma específica, afectan a las mujeres.

Parece por tanto necesario que las convocatorias integren, de forma global, la perspectiva de género en tanto proceso transversal, considerando las diferencias entre hombres y mujeres y entendiendo la transversalidad como una estrategia que afecta a todos los ámbitos y procesos de actuación pública. Dicho de otro modo, es necesario mirar de forma distinta la realidad de manera que aspectos "aparentemente" neutrales, desde un punto de vista puramente meritocrático, no pasen desapercibidos y generen, en última instancia, discriminaciones de género.

Es más, en el objetivo general de la convocatoria no se menciona que se fomentará la investigación teniendo en cuenta la perspectiva de género ni tampoco aparece alusión alguna a la promoción de políticas y/o programas específicos relativos al ámbito de salud y mujer, y/o que consideren los diferentes efectos que éstos puedan tener en hombres y mujeres.

Sin embargo, podría verse como un aspecto positivo el que la convocatoria otorgue un apoyo preferente a una serie de modalidades de proyectos de investigación entre las que se encuentra la salud y el género:



cáncer, enfermedades raras, obesidad, *salud y género*, vacunas para el virus de la inmunodeficiencia humana e investigación en atención primaria. También son prioritarios los proyectos de investigación sobre las enfermedades neurológicas y mentales, las enfermedades del sistema respiratorio y las enfermedades osteomusculares y del tejido conectivo, bioingeniería y tecnología sanitaria, la nanomedicina y la medicina regenerativa y terapia celular (2.1).

Por último, cabe destacar que en la investigación en salud y género se da carácter prioritario a proyectos centrados en cuestiones de especial interés para las mujeres.

### *3.3.5.12. Análisis de impacto*

El programa desarrolla la capacidad investigadora en el área de la salud aunque mantiene un marcado sesgo de género en cuanto a las posibilidades de acceso a determinados proyectos de investigación. Debe mejorar para cumplir el imperativo constitucional.

Después de analizar el programa 465A se ha observado que debe mejorar para reducir la desigualdad de género.

Por tanto, para cumplir el Mandato Constitucional del artículo 9, apartado 2, de forma favorable, deberá intensificar en años sucesivos su esfuerzo para que el mismo quede reflejado en la totalidad de sus objetivos y actividades.

### *3.3.5.13. Evolución de los datos desde una perspectiva macroeconómica*

A través de los documentos presupuestarios de diferentes años, es posible observar que el programa presupuestario 465A de Investigación Sanitaria fue dotado en el año 2005 con un importe de 243.812,72 miles de euros, lo que supuso un incremento del 10,4% con respecto a 2004. Para el año 2006 se han destinado a este programa 287.064,00 miles de euros, es decir, un aumento del gasto del 17,7% a precios corrientes. Por su parte, el incremento presupuestario para este mismo año ha sido de un 7,8%, lo que pone de manifiesto un mayor esfuerzo en investigación sanitaria.

Con estos datos, se deduce que el peso específico del programa 465A en el conjunto del gasto pasa de ser el 0,150% al 0,164%.



## 4. Presupuesto de ingresos

### 4.1. Clasificación de los tributos por su impacto de género

A pesar de su aparente neutralidad, todos los impuestos presentan un sesgo de género que se manifiesta de manera explícita o implícita, de acuerdo con su naturaleza (Stotsky, 2005). La discriminación explícita en razón de género se manifiesta de manera más palpable en los impuestos directos que recaen sobre las personas físicas. El sesgo implícito de género más evidente es el que se produce en toda forma de tributación familiar del impuesto sobre la renta de las personas físicas, bien sea bajo la forma de *splitting* (Alemania, Portugal), cociente familiar (Francia), etc., aunque el caso paradigmático lo ofrece la tributación familiar acumulada (España). También en la tributación individual puede existir sesgo de género si el impuesto ofrece alguna ventaja a uno de los cónyuges por el mero hecho de su estado civil, como la deducción por esposa con reducidas rentas (Italia), el trasvase de reducciones entre los cónyuges, etc.

Respecto a los impuestos indirectos, éstos no tienden a mostrar un sesgo explícito en razón de género, pues el tributo se devenga en la adquisición de bienes y servicios o en la transmisión de bienes y derechos. Pero hay ejemplos que manifiestan el sesgo de estos tributos, concretamente cuando el impuesto recae sobre productos adquiridos exclusivamente por mujeres frente a otros similares adquiridos por hombres y mujeres indistintamente. Tal es el caso del IVA de las compresas, que hasta hace poco tiempo estaban gravadas con un tipo impositivo superior al de otros productos de primera necesidad. También puede existir un trato fiscal distinto de acuerdo con la naturaleza del comprador, pues ciertas instituciones sin ánimo de lucro y los gobiernos (central, autonómico y/o local) están exentos en determinadas operaciones.

Según Albiñana (1974), los impuestos personales son “los que contemplan las capacidades económicas en méritos a una persona jurídica (sociedad) o individual (física), es decir, cuando el hecho imponible se configura en torno a una persona. En cambio, en los impuestos «reales» una cosa o un bien son determinantes de su exacción y la persona se presenta como mero titular de la materia imponible, esto es, sin constituir un elemento más del «hecho imponible»”.

Siguiendo esta apreciación, los impuestos se pueden clasificar, desde una perspectiva de género, en tres grupos netamente diferenciados:

- T1: Impuestos personales cuyo sujeto pasivo es la persona física.
- T2: Impuestos personales cuyo sujeto pasivo es la persona jurídica.
- T3: Impuestos reales.

En el primer grupo se encuentran el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), el Impuesto sobre el Patrimonio y el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. En el segundo, el Impuesto sobre Sociedades y, en el tercero, el resto de los tributos. El IRPF es el tributo que presenta un impacto de género de forma más evidente dentro de todo nuestro sistema fiscal.

## 4.2. Procedimiento de análisis

El procedimiento a seguir para el análisis del impacto de género de los impuestos es el siguiente:

1. Recopilación y/u obtención de datos y estadísticas tributarias segregadas por sexo y edad, tramos, sectores, etc.<sup>67</sup>
2. Análisis del impacto de los impuestos en hombres y mujeres, sacando a la luz la posible asimetría en la declaración de sus respectivos hechos imponibles, aplicación de reducciones y deducciones, bonificaciones, distribución de las rentas del trabajo obtenidas según el sexo del contribuyente, etc.
3. Análisis del impacto de los impuestos en los diferentes tipos de familia. Los efectos de los impuestos pueden resultar distintos según la configuración familiar. En el IRPF y en el Impuesto sobre el Patrimonio hay que distinguir las siguientes:
  - Familias biparentales con un único perceptor.
  - Familias biparentales con dos perceptores.
  - Familias monoparentales constituidas por padre o madre y sus respectivos hijos e hijas.

---

67 La Agencia Tributaria ha venido realizando un gran esfuerzo en los últimos tres años en este sentido aunque las segregaciones realizadas se han hecho con criterios de control fiscal al margen del análisis de género. El primer año de desagregación por sexo del IRPF fue 2002, con el fin de controlar la deducción por hijos menores de tres años cuya madre trabajase fuera del hogar.

#### **4.2.1. Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF)**

El IRPF es el impuesto con impacto de género más explícito del sistema fiscal, por gravar las rentas que hombres y mujeres perciben durante el período impositivo. Por ello creemos necesario poner de manifiesto los aspectos del mismo que consideramos más relevantes con el fin de analizar su impacto de género. Este enfoque deberá extenderse a otras figuras impositivas.

En primer lugar, se debe estudiar la oportunidad de mantener la declaración conjunta como forma de tributación del IRPF, factor de discriminación del/de la segundo/a perceptor/a de la unidad familiar (Villota y Ferrari, 2004).

En segundo lugar, se ha de tener presente que el IRPF es un tributo parcialmente cedido a las Comunidades Autónomas. Por consiguiente, el estudio de su impacto de género no es privativo del Estado, y las CC AA deberán incorporarlo a sus respectivos presupuestos de género.

El análisis debe abarcar:

- a) Impacto de los mínimos exentos y tipos de gravamen.
- b) Impacto del IRPF sobre las rentas salariales de mujeres y hombres.
- c) Impacto sobre otras rentas percibidas (capital, etc.).
- d) Impacto de la estimación de bases imponibles por módulos.
- e) Reducciones y deducciones.
- f) Capacidad normativa de las CC AA.

##### *a) Impacto de los mínimos exentos y tipos de gravamen*

Los tipos de gravamen y el mínimo exento constituyen un binomio que no puede analizarse por separado, pues ambos conforman la progresividad estructural del impuesto, previa a las reducciones y deducciones.

Debe analizarse su efecto sobre cada fuente de renta, pues la distribución de hombres y mujeres es diferente: no es la misma en las rentas de trabajo que en las de capital o las de actividades económicas (autónomos/as), etc. Como consecuencia, la incidencia del impuesto es distinta.

Ha de tenerse en cuenta la dualidad del impuesto: las rentas del trabajo y las rentas de actividades económicas (autónomos/as) están sujetas a una

escala progresiva que alcanza el 43%, mientras que las rentas de capital (procedentes de préstamos, activos financieros, inmuebles, etc.) y los incrementos de patrimonio (plusvalías) soportan un tipo único del 18%.

Una consecuencia de la aplicación asimétrica de los mínimos exentos a los diferentes tipos de familias es que el IRPF no grava de manera homogénea a las familias al dar un trato más favorable a las biparentales frente a las monoparentales —en su mayoría (más del 85%) constituidas por mujeres— ya que soportan una fiscalidad inferior al reducir su base imponible en 3.400 euros en lugar de los 2.150 euros de reducción de las monoparentales.

#### *b) Impacto en las rentas salariales*

El IRPF tiene un impacto diferente sobre los asalariados y las asalariadas como consecuencia de la asimétrica distribución de hombres y mujeres en el mercado laboral, motivada principalmente por su diferente situación socioeconómica y la distribución desigual del trabajo de cuidado dentro de la familia. Por ello, resulta ineludible conocer la función de distribución y la curva de densidad de los asalariados y asalariadas tanto a escala estatal como autonómica, conforme a los datos fiscales existentes, para poder obtener la valoración del impacto de género de la configuración actual del tributo.

#### *c) Impacto sobre otras rentas (capital, etc.)*

Al igual que las rentas de trabajo, las rentas empresariales, de capital e incrementos de patrimonio presentan una asimetría en su percepción por hombres y mujeres, lo que obliga a conocer su distribución según el nivel de ingresos y sexo del/de la receptor/a con el fin de analizar el impacto del impuesto.

#### *d) Impacto de la estimación de bases imponibles por módulos*

Un gran número de los índices utilizados para la estimación indirecta de las bases imponibles utilizan como módulo el “personal no asalariado”. Se debe analizar y evaluar el efecto que este sistema pueda ejercer sobre las mujeres casadas.

De los aproximadamente 3.000.000 de hombres y mujeres declarantes de actividades económicas, más de 1.600.000 lo hacen bajo la modalidad de estimación objetiva de bases imponibles. Este sistema, también denominado de estimación por módulos, se aplica a pequeños negocios a los que no se les exige llevar libros de contabilidad con el fin de simplificar la gestión del impuesto. La renta gravada se calcula por medio de unos módulos o

índices establecidos por la Agencia Tributaria para cada tipo de actividad. En muchos de estos pequeños negocios familiares y en las explotaciones agrícolas el trabajo de la mujer habitualmente se prolonga más allá del hogar, entrando en el ámbito de la actividad económica con una dedicación semejante a la de su marido. En estos casos, los módulos que distinguen entre "personal asalariado" y "personal no asalariado" deben ser analizados por sí, en su aplicación, se produce sesgo de género.

#### *e) Reducciones y deducciones*

El análisis del impacto de género de las reducciones y deducciones ha de ser exhaustivo, pues constituyen el vehículo a través del cual se materializa gran parte de la política social en España. El Presupuesto de Beneficios Fiscales recoge la gran mayoría de ellas por lo que su análisis ha de ser paralelo.

Las reducciones y deducciones constituyen los elementos del impuesto que presentan un impacto de género más explícito dado el carácter finalista de estas desgravaciones fiscales. A título de ejemplo cabe citar en el IRPF las reducciones por atención a situaciones de dependencia y envejecimiento (planes de pensiones y similares), los mínimos por descendientes, la deducción por maternidad, etc., que se expondrán más adelante en el apartado dedicado al Presupuesto de Beneficios Fiscales.

Se ha de poner de manifiesto que el efecto de las reducciones y deducciones sobre la cuota del impuesto no es idéntico: las reducciones se restan de la base imponible, por lo que su efecto sobre la cuota es tanto mayor cuanto más elevada sea la renta del contribuyente, mientras que las deducciones de la cuota son cuantías fijas que reducen el impuesto a pagar independientemente de la renta declarada, al igual que el mínimo personal y familiar en el actual IRPF.

#### *f) Capacidad normativa de las Comunidades Autónomas*

Las Comunidades Autónomas tienen ciertas competencias normativas sobre el IRPF, por lo que todo análisis del impacto de género de los presupuestos autonómicos ha de incluir el impacto del IRPF en su territorio, al igual que el resto de los tributos cedidos por el Estado. Las CC AA deberían incluir en sus presupuestos un capítulo con el importe de los beneficios fiscales generados en el ejercicio de su capacidad normativa.

La cesión de los tributos del Estado a las Comunidades Autónomas está regulada en la actualidad por la Ley 21/2001. Esta Ley amplía la competencia normativa de las CC AA en el IRPF, Impuesto sobre el Patrimonio,

Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales, Impuestos Especiales y Tributos sobre el Juego. En algunos casos, como en los Impuestos sobre el Patrimonio y Sucesiones y Donaciones, la competencia normativa de las CC AA es muy amplia al poder variar las magnitudes de la práctica totalidad de los parámetros del impuesto (tipos impositivos, mínimos exentos, etc.) lo que otorga, en la práctica, la posibilidad de vaciar de contenido el tributo, como está ocurriendo en la actualidad. En otros, como en el IRPF, la cesión de la potestad normativa permite la modificación de la escala autonómica y la creación de nuevas deducciones. Por consiguiente, las CC AA tienen la capacidad para modificar los impuestos cedidos por el Estado y la posibilidad de adaptarlos a las circunstancias socioeconómicas de las mujeres y los hombres dentro de su ámbito territorial.

En consecuencia, el análisis del impacto de género de los impuestos no es privativo de los presupuestos del Estado por lo que las CC.AA. y las Corporaciones Locales deben también incluirlo en el estudio del impacto de género de sus correspondientes presupuestos.

#### **4.2.2. Impuesto sobre Patrimonio**

Este impuesto presenta sin duda un impacto de género por lo que su análisis requiere una especial atención, en particular en los siguientes aspectos:

- Distribución del patrimonio declarado por sexo.
- Los bienes y derechos exentos.
- La "empresa familiar".
- Los derechos consolidados en los planes de pensiones.
- El límite de la cuota íntegra.
- Competencias de las Comunidades Autónomas.

Cabe destacar que en el conjunto de Comunidades Autónomas que configuran el Territorio Fiscal Común, las estadísticas fiscales facilitadas por la AEAT señalan que hay mayor número de mujeres que declaran el impuesto pero con un patrimonio menor al declarado por los hombres:



**CUADRO 22.**  
**Número e importe declarado en el Impuesto sobre Patrimonio 2005. Por sexo**

	Hombres	Mujeres
Número	458.472	499.031
Importe (€)	325.220.555.088	301.917.515.000
Media (€/declarante)	709.357,51	605.007,53

Fuente: AEAT.

#### **4.2.3. Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones**

Se trata de un impuesto cedido en su integridad a las CC AA. El estudio del impacto de género de este tributo debe abarcar los siguientes aspectos:

- Transmisión de la vivienda habitual.
- La empresa familiar.
- Seguros de vida.
- Bonificación de los tipos impositivos.
- Reducciones de la base imponible.

Debemos lamentar la carencia absoluta de estadísticas de este impuesto al no ser gestionado por la Agencia Estatal de Administración Tributaria desde hace tiempo, consecuencia de la cesión del tributo a las CC AA. En nuestra opinión, están obligadas a hacer un esfuerzo para la explotación de los datos registrados en los modelos oficiales de declaración del impuesto e introducir la variable sexo del contribuyente.

#### **4.2.4. Impuesto sobre Sociedades**

Su impacto de género se manifiesta a través de sus gastos fiscales, aspecto que se expone en el apartado sobre Beneficios Fiscales, al que nos remitimos. La gestión y recaudación de este impuesto corresponde íntegramente al Estado, formando parte de los ingresos del mismo.

#### **4.2.5. Impuesto sobre el Valor Añadido**

El Impuesto sobre el Valor Añadido es un tributo de ámbito estatal cuyas competencias normativas corresponden exclusivamente al Estado. La Ley 21/2001 cede a las CC AA el 35% de la recaudación efectuada en ellas pero ninguna competencia normativa, dado que este impuesto está armonizado en todo el ámbito de la Unión Europea, en virtud de la Sexta Directiva del Consejo de 17 de mayo de 1977. También en este impuesto el impacto de género debe ser analizado, fundamentalmente a través de sus gastos fiscales generados por los hechos impositivos exentos y los tipos reducidos y súperreducidos del 7% y 4%, respectivamente.

#### **4.2.6. Impuestos Especiales**

El conjunto de figuras impositivas que conforman los Impuestos Especiales representan un pilar básico en la financiación del Estado y de las CC AA en virtud de la cesión parcial de su recaudación y de la capacidad normativa para la modificación, aunque de forma restringida, de algunos tipos impositivos.

Estos impuestos también presentan un impacto de género, pues no afectan por igual a hombres y mujeres. Así, una mejora en la financiación del gasto sanitario mediante el incremento del tipo impositivo del Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos (gasolinas y gasóleos de automoción) impacta con mayor intensidad sobre los hombres, que son los que utilizan mayoritariamente el automóvil privado para ir a trabajar, mientras que las mujeres utilizan el transporte público<sup>68</sup>. Aunque la última escalada del precio del petróleo ha hecho prácticamente inviable esta propuesta.

#### **4.2.7. Otros impuestos**

El análisis del impacto de género del resto de las figuras impositivas, incluidas las de ámbito local, ha de ser acometido por cada ente territorial que obtenga ingresos de ellas. Para ello, tal y como se ha expuesto anteriormente, debe estudiarse cada elemento y parámetro del tributo desde esta perspectiva teniendo presente cuál es el objeto imponible y el sujeto pasivo, haciendo hincapié en quién es el/la beneficiario/a de las exenciones, re-

---

<sup>68</sup> Véanse las estadísticas al respecto publicadas por el INE en *Censos de Población y Viviendas 2001. Resultados definitivos*.

El incremento de precio del combustible por usuario/a del transporte público como consecuencia de una subida del tipo impositivo es muy reducido.

ducciones y deducciones y si el tipo o tipos impositivos afectan asimétricamente a hombres y mujeres.

### 4.3. Indicadores

En primer lugar, debemos insistir en la escasez de datos y estadísticas fiscales existentes desagregados por sexo. No obstante, la Agencia Tributaria viene presentando desde el año 2002 algunos datos sobre el IRPF con esta segregación y el Instituto de Estudios Fiscales ofrece una muestra de los declarantes de este impuesto con más de un millón de registros entre cuyas variables se encuentra el sexo del contribuyente, lo que supone una excelente fuente de información para el estudio del impacto de género.

Como consecuencia de la creencia generalizada de que los impuestos son neutrales, el análisis del impacto de género ha sido inexistente hasta muy recientemente y, en consecuencia, se dispone de escasos indicadores aplicables al caso.

Para el IRPF cabe destacar el “índice de penalización fiscal” (Villota y Ferrari, 2004), que mide el grado de discriminación que sufren los/as segundos/as perceptores de renta, tanto en la tributación familiar (acumulación de rentas, *splitting*, cociente familiar, etc.) como en alguna forma de tributación individual (cuando algún elemento del impuesto es transferido de un cónyuge a otro). Este indicador permite hacer comparaciones entre diferentes sistemas fiscales y a lo largo del tiempo, lo que le hace muy útil en su aplicación a los presupuestos. También pueden ser utilizados otros índices propios de la imposición como el de Kakwani, Reynolds-Smolensky, Pfäler, etc., aplicados de forma separada a las distribuciones de mujeres y hombres declarantes.

No debemos olvidar, por último, otros indicadores cuantitativos como el número y proporción de mujeres y hombres declarantes, índice de Gini de hombres y mujeres, cuantía y porcentaje de la base imponible declarada por hombres y mujeres, número y proporción de hombres y mujeres que se aplican una deducción y/o reducción determinada, etc.



## 5. Presupuesto de Beneficios Fiscales

El Presupuesto de Beneficios Fiscales se define en España como “la expresión cifrada de la disminución de ingresos tributarios que, presumiblemente, se producirá a lo largo del año como consecuencia de la existencia de incentivos fiscales orientados al logro de determinados objetivos de política económica y social”<sup>69</sup>.

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), un incentivo fiscal se conceptúa como beneficio fiscal (*tax expenditure* o gasto fiscal en terminología anglosajona)<sup>70</sup> cuando se cumplen las siguientes condiciones<sup>71</sup>:

- Un determinado hecho imponible o parámetro aplicable al impuesto se desvíe de la estructura del mismo (por ejemplo, un tipo impositivo reducible).
- Que esta alteración de la estructura beneficie a una determinada actividad o grupo de contribuyentes (la deducción por maternidad sólo es aplicable a las madres de hijos/as menores de 3 años que trabajen en el mercado laboral).
- Que persiga un objetivo particular claramente identificable (por ejemplo, facilitar la conciliación).
- Que el objetivo perseguido pueda ser alcanzado con otros instrumentos, en especial con gasto directo (por ejemplo, ofreciendo a estas madres guarderías públicas gratuitas).
- Que el beneficio fiscal pueda ser eliminado de manera sencilla del sistema fiscal.

No obstante, los países que cuantifican estos beneficios no siguen de igual manera las pautas anteriores pues algunos de ellos dan más peso a unos criterios que a otros, lo que dificulta hacer comparaciones entre

---

69 Ministerio de Economía y Hacienda: *Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2008*, Libro Amarillo, pág. 188.

70 Se denominan “gastos fiscales” al ser contemplados desde la perspectiva del/de la beneficiario/a.

71 Véase OCDE: *Tax Expenditures: Recent Experiences*. París, 1996.

ellos. Incluso, en un mismo sistema fiscal puede darse un cambio en la interpretación de los criterios, como ha ocurrido en España desde la reforma de 1998, pues la deducción por descendientes se consideraba hasta esa fecha como un beneficio fiscal pero a partir de entonces se considera como parte de la estructura del impuesto, por lo que ha sido eliminada del Presupuesto de Beneficios Fiscales.

Existen gran variedad de incentivos fiscales que son alteraciones de la estructura de "referencia" y que, por consiguiente, dan lugar a beneficios fiscales. De ellos, los más usuales son los siguientes:

- *Exenciones*: cuando la propia norma del tributo exonera de gravamen a ciertos hechos imponible sujetos al impuesto (por ejemplo, las prestaciones públicas extraordinarias por actos de terrorismo están exentas en el IRPF a pesar de constituir renta del sujeto pasivo).
- *Reducciones*: cuantías que reducen la base imponible (por ejemplo, las reducciones por pensiones compensatorias).
- *Deducciones*: cuantías que reducen la cuota íntegra del impuesto (por ejemplo, la deducción por adquisición de vivienda habitual en el IRPF).
- *Créditos de impuestos*: deducciones de la cuota íntegra cuyo exceso, en el caso de superar el importe de ésta, es abonado al contribuyente o se traslada a ejercicios posteriores (en nuestro sistema fiscal únicamente se aplica la segunda modalidad en el Impuesto sobre Sociedades).
- *Bonificaciones*: reducciones porcentuales de la cuota a favor de ciertos grupos de contribuyentes o actividades (por ejemplo, en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones de algunas comunidades autónomas, las transmisiones a favor del cónyuge y descendientes tienen una reducción —bonificación— del 99% de la cuota).
- *Traslación del pago del impuesto*: el devengo del impuesto —y, por tanto, el pago del mismo— se pospone en el tiempo (por ejemplo, con las aportaciones a planes de pensiones en el IRPF).

El uso de beneficios fiscales como instrumento de política social ha sido avalado e incentivado por organismos internacionales, como la Organización Internacional de Trabajo (OIT) en el Convenio número 156, adoptado en el año 1981 y en la Recomendación asociada número 165, en la que se subraya que los problemas de los/las trabajadores/as con responsabilidades familiares afectan a la sociedad en su conjunto y, por consiguiente, han de reflejarse en el diseño de las políticas nacionales. Esta Recomendación, en su apartado VI sobre Seguridad Social, alienta el desarrollo de instrumentos propios de la política fiscal, es decir gastos fiscales, como herramientas adecuadas en el ámbito de las políticas públicas.

En consonancia, muchos gobiernos encuentran en los beneficios fiscales un complemento o sustituto para llevar a cabo sus políticas sociales y económicas propuestas en sus programas gubernamentales.

En la mayor parte de los casos, los beneficios fiscales se utilizan con carácter meramente testimonial y no resuelven el problema en su totalidad con el grave inconveniente de que sólo benefician a aquellos ciudadanos y ciudadanas o núcleos familiares con capacidad económica suficiente para tributar en detrimento de los/las que no la poseen. Por otra parte, la aminoración de ingresos públicos dificulta la obtención de financiación suficiente para la consecución de los servicios sociales de guardería y cuidado de las personas enfermas y/o mayores dependientes, imprescindibles para aquellos/as ciudadanos/as con escasos recursos económicos como medio de compatibilizar tareas de cuidado y empleo, objetivo prioritario de las políticas de igualdad de oportunidades para mujeres y hombres.

### **5.1. Beneficios fiscales versus gastos directos**

El objetivo de los impuestos es la provisión económica del sector público para el desempeño adecuado del ejercicio de sus funciones. Es decir, constituyen el medio necesario para llevar a cabo estrategias económicas y sociales que garanticen a los ciudadanos y ciudadanas una protección social adecuada, utilizando para ello, también, los beneficios fiscales, que pueden ser considerados por algunos como una alternativa ante el incesante incremento del gasto público para llevar a cabo determinadas acciones a favor de la protección social.

Surge, por tanto una interesante polémica entre gastos fiscales versus gastos sociales que adquiere de este modo carta de naturaleza con la consideración por parte de algunos/as de que los gastos inherentes al cuidado de hijos e hijas, personas ancianas y enfermas sean deducibles en la imposición personal sobre la renta, y la provisión de estos servicios se lleve a efecto con carácter privado, a través de la familia o el mercado (modelo liberal o corporativo de Estado de Bienestar); por otra parte, destaca la defensa de quienes abogan porque el sector público facilite con carácter general los servicios de atención necesarios para el cuidado y atención de las personas a lo largo del ciclo vital y/o realice transferencias monetarias compensatorias (modelo nórdico de Estado de Bienestar).

Aunque esta polémica tiene una connotación ideológico-política evidente que sólo puede ser zanjada a través de la consiguiente contienda electoral, es menester tener en consideración que los beneficios o gastos fiscales presentan una gran opacidad y afectan al presupuesto de la misma manera que

los gastos directos. No obstante, a diferencia de éstos, una vez aprobados pasan a formar parte de las leyes tributarias, por lo que su efecto económico y/o social permanece a lo largo del tiempo hasta su posterior modificación o supresión, mientras que los gastos directos se aprueban para cada año con los presupuestos. Por otra parte, su impacto de género es completamente diferente a la provisión de servicios públicos, dado que los gastos fiscales, al igual que las prestaciones económicas, pueden perpetuar los modelos tradicionales de división sexual del trabajo dentro del ámbito familiar.

Si el cuidado de las personas, se lleva a cabo a través de una amplia provisión de servicios sociales, carece de sentido que el impuesto personal sobre la renta contemple situaciones de dependencia familiares en relación con el sujeto pasivo.

Por otra parte, conforme se avanza en el concepto de individualización de derechos fiscales y sociales, las deducciones van perdiendo sentido hasta desaparecer en la imposición sobre la renta. Por ejemplo, en Suecia y Dinamarca no existen deducciones por hijos/as debido a que la ayuda se facilita vía gasto público, ofreciendo a las madres o padres los servicios de guardería y transferencias adecuados; como Birte Siim señala para el caso de Dinamarca:

El creciente consenso político en los años ochenta sobre la importancia del principio universal de apoyo a los menores de edad y a las familias al margen del nivel de renta y del estatus matrimonial, y el aumento del número de plazas en las guarderías, puede ser interpretado como la convergencia de derecha e izquierda en política familiar y de cuidado de menores. Históricamente, la lógica de la política social del Partido Social Democrático ha sido conseguir la igualdad entre los/las niños/as de diferentes tipos de familias, incluyendo las de elevados niveles económicos, mediante transferencias universales que reemplacen las deducciones fiscales por hijos/as.<sup>72</sup>

Como apuntan J. Lewis y Gertrude Amstrom<sup>73</sup>, tanto la fiscalidad como la existencia de servicios de guardería son elementos indispensables que se conjugan en el intento de facilitar la conciliación de la vida familiar y laboral e, igualmente, Cathal O'Donoghue y Holly Sutherland<sup>74</sup> ponen de manifiesto la necesidad de combinar la imposición con el gasto, fundamentalmente cuando una proporción importante de la población no es contribuyente, por lo que el régimen fiscal sólo podrá beneficiar a quienes realicen declaración de la renta, quedando los restantes al margen y fuera de los beneficios fis-

72 Birte Siim: "Dilemmas of Citizenship in Denmark: Lone Mothers Between Work and Care" in *Lone Mothers in European Welfare Regimes*, Jane Lewis (ed.), 1997.

73 Jane Lewis and Gertrude Amstrom: "Equality, difference and the state welfare; Labor market and family policies in Sweden" en *Feminist Studies*, spring 1992, Vol 18, Issue 1.

74 Cathal O'Donoghue and Holly Sutherland: *Accounting for the Family: The Treatment of Marriage and Children in European Income Tax Systems*, September 1998.



cales establecidos por razón de cuidado de familiares. Por ello preconizan, para conseguir una mayor equidad horizontal, que:

la concesión de transferencias a familias con rentas bajas debe ir acompañada de otras medidas de integración entre impuestos y beneficios sociales. El crédito de impuestos podría ser un medio de conseguir esta integración.

Cathal O'Donoghue y Holly Sutherland llaman igualmente la atención sobre la necesidad de que tanto el sistema impositivo como los gastos sociales se encuentren realmente integrados, para evitar que actúen contrarrestándose, y consideran indispensable para ello tener una mirada puesta en ambas partes con el fin de no ofrecer una visión sesgada de la realidad.

En el caso español, ambas políticas se han adoptado de forma insuficiente: desde la perspectiva del gasto, el Sector Público no facilita los servicios adecuados para la atención de personas dependientes y, por otra parte, el beneficio fiscal tampoco permite deducciones adecuadas que cubran los gastos del cuidado.

Por todo ello, los presupuestos de beneficios fiscales constituyen una herramienta indispensable para realizar un análisis completo de las políticas de género, sociales y de igualdad de oportunidades. El seguimiento de estas políticas y la consecución de sus objetivos han de verse desde la doble perspectiva de los gastos directos y los gastos fiscales y su estudio deviene necesario para coordinar las políticas fiscal y social.

## **5.2. Aspectos cuestionables de los beneficios fiscales**

La utilización de los beneficios fiscales como herramienta de política económica y social ha sido duramente criticada en tres aspectos fundamentales, a saber:

1. La dispersión del/de la beneficiario/a.
2. El ámbito restringido del/de la beneficiario/a.
3. Eficacia y eficiencia.

### *1. La dispersión del/de la beneficiario/a*

Una de las características propias del beneficio (gasto) fiscal es que la exoneración del impuesto ha de beneficiar a un grupo determinado de contribuyentes (personas, entidades, etc.) en aras de conseguir ciertos objetivos de política económica y social, pero en su aplicación pueden resultar beneficiadas de forma directa o indirecta personas distintas a aquellas a las que se dirige la medida. El caso típico lo constituye la deducción en el IRPF para la adquisición

de vivienda, en el que el/la beneficiario/a final de la medida fiscal no es el/la comprador/a de la vivienda sino la industria de la construcción, las promotoras y las entidades de financiación, como consecuencia de la “traslación” a éstos del beneficio fiscal. La recaudación a la que renuncian el Estado y las Comunidades Autónomas persigue el objetivo de facilitar el acceso a la vivienda de los ciudadanos pero no que se encarezca el mercado inmobiliario y el hipotecario, consecuencia de la citada traslación. Sin duda, resultaría más eficaz ayudar directamente a los compradores de viviendas u ofertar viviendas públicas en alquiler a los estratos de la sociedad económicamente más débiles.

## *2. El ámbito restringido del beneficio*

La segunda característica es el reducido ámbito de actuación de los gastos fiscales, pues benefician exclusivamente a los y las contribuyentes, es decir a las personas que pagan el impuesto, dejando al margen a todos/as aquellos/as cuya escasa renta no alcanza el mínimo para tributar, aspecto que desde el punto de vista de la justicia social resulta peregrino. Esta situación se ha agravado con la masiva entrada de inmigrantes en nuestro país, la mayoría de los cuales no tienen acceso a estos beneficios fiscales.

Además, es necesario poner de manifiesto que no todos/as los/las contribuyentes perciben el beneficio fiscal en la misma cuantía, pues el sistema puede favorecer a las personas de mayor renta —por ejemplo si el beneficio fiscal se materializa a través de una reducción en la base imponible sujeta a una tarifa progresiva— o perjudicar a los que perciben escasas remuneraciones porque la cuantía de su cuota es insuficiente para poder aplicarse la totalidad de la deducción.

## *3. Eficacia y eficiencia del beneficio (gasto) fiscal*

La duda que suscitan los beneficios fiscales al compararlos con los gastos directos se refiere a su eficacia y eficiencia; es decir, cuál de ellos logra mejor el objetivo para el que se ha creado y con un mejor aprovechamiento de los recursos. La adopción de un beneficio fiscal implica la redistribución de la carga tributaria, bien si la pérdida de recaudación se compensa en el mismo impuesto —alterando algún parámetro— o bien con el aumento de otro impuesto. Por su parte, el recurso al gasto directo o aumenta el tamaño del sector público o altera la distribución del gasto.

La OCDE considera que los beneficios (gastos) fiscales son menos transparentes que los gastos directos<sup>75</sup> aunque manifiesta que esto puede suponer

---

<sup>75</sup> OECD. *Tax expenditures: a review of the issues and country practices*. CFA (83)1 Report by Working Party no. 2.

una ventaja o desventaja según la perspectiva desde la que se contempla la imposición:

Desde el punto de vista político [el beneficio fiscal] resulta popular entre ciertos votantes y puede ser un camino adecuado para ayudar a los gobiernos para mantener los límites del presupuesto al ser registrado como pérdida de recaudación en lugar de aumento del gasto. Por otra parte, la falta de revisión periódica del beneficio puede ser contemplada como una forma de preservar en el tiempo una ayuda. La desventaja que presenta es la escasa transparencia, lo que hace más difícil el control del gasto, especialmente en aquellos países que no revisan los beneficios de una forma regular [...]<sup>76</sup>.

La pérdida de recaudación ligada a un beneficio fiscal resulta más difícil de calcular —y, por tanto, de controlar— que el coste del programa de gasto directo equivalente, ya que el importe del beneficio puede ser diferente según el contribuyente de que se trate (por ejemplo, el efecto de un beneficio fiscal materializado en una reducción de la base imponible depende de la renta del contribuyente).

Por último, la OCDE considera que resulta más difícil conseguir el objetivo propuesto con un beneficio fiscal que con el gasto directo. Al tener los beneficios fiscales un carácter casi permanente, los contribuyentes afectados acaban por “acostumbrarse” a ellos perdiendo su eficacia: el contribuyente no es consciente de que “percibe” una cantidad —eso sí, bajo la forma de un menor pago de impuestos— que está destinada a lograr un objetivo concreto.

Los países escandinavos, que disfrutaban de copiosos servicios sociales de atención y cuidado de las personas a lo largo de su vida, han optado desde hace varios lustros por suprimir el uso indiscriminado de beneficios fiscales como instrumento de la política social. El impuesto personal carece de reducciones o deducciones en favor de los hijos e hijas, mayores de edad, etc. o cualquier otra circunstancia personal y familiar; debido a que han sido sustituidos por gastos directos, bien como transferencias bien como servicios públicos.

### **5.3. El Presupuesto de Beneficios Fiscales en España**

El Presupuesto de Beneficios Fiscales (denominado Presupuesto de Gastos Fiscales hasta el año 2001) se elabora en España desde 1979 para dar cumplimiento al mandato constitucional recogido en el artículo 132.2 de nuestra Carta Magna, que dice textualmente:

---

76 OECD: *Op. cit.*

Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado.

En España el uso de beneficios fiscales es muy amplio, con el resultado de una pérdida de recaudación cuantiosa que en la actualidad asciende al 36% del presupuesto total de ingresos tributarios, como muestra el cuadro siguiente:

**CUADRO 23.**  
**Recaudación impositiva y beneficios fiscales del Estado**  
**(PGE 2008)** *(cifras en millones de euros)*

	Ingresos (I)	Beneficios Fiscales (BF)	BF/I (%)
IVA	38.205	22.806	59,7%
IRPF	43.260	19.352	44,7%
I. Renta no Residentes	2.001	663	33,1%
I. Sociedades	44.420	8.285	18,7%
I. Especiales	11.661	1.360	11,7%
Tasas	2.779	66	2,4%
I. Patrimonio y otros	1.072	13	1,2%
<b>Total</b>	<b>143.398</b>	<b>52.545</b>	<b>36,6%</b>

El cuadro 23 se refiere exclusivamente a los ingresos y gastos fiscales recogidos en los presupuestos del Estado y, por tanto, no se contemplan los cedidos a las Comunidades Autónomas de régimen fiscal común, que ascienden al 35% o 40% de la recaudación y de los beneficios fiscales totales, según el tributo del que se trate. Evidentemente, tampoco se incluyen los del País Vasco y Navarra ni los de las Corporaciones Locales. En consecuencia, los presupuestos de las Comunidades Autónomas de régimen fiscal común deberían presentar su propio presupuesto de beneficios fiscales registrando tanto la parte correspondiente a los tributos cedidos como los propios de cada Comunidad.

En España se ha hecho un gran esfuerzo por cuantificar los beneficios fiscales, y en la actualidad los Presupuestos Generales del Estado (PGE) ofrecen un amplio listado de los mismos y su cuantificación (el anexo ofrece el listado completo con el importe de los beneficios fiscales recogidos en los Presupuestos Generales del Estado para 2008). Los criterios seguidos para catalogar una reducción de impuestos como beneficio fiscal, y que por tanto quede reflejada en el documento presupuestario, son los siguientes<sup>77</sup>:

77 Ministerio de Economía y Hacienda: *Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2007. Memoria de Beneficios Fiscales.*

- a) Desviarse de forma intencionada respecto a la base estructural del impuesto, entendiéndose por tal la configuración estable que responde al hecho imponible que se pretende gravar.
- b) Ser un incentivo que, por razones de política fiscal, económica o social, se integre en el ordenamiento tributario y esté dirigido a un determinado colectivo de contribuyentes o a potenciar el desarrollo de una actividad económica concreta.
- c) Existir la posibilidad legal de alterar el sistema fiscal para eliminar el beneficio fiscal o cambiar su definición.
- d) No presentarse ninguna compensación del eventual beneficio fiscal en otra figura del sistema fiscal.
- e) No deberse a convenciones técnicas, contables, administrativas o ligadas a convenios fiscales internacionales.
- f) No tener como propósito la simplificación o la facilitación del cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Es preciso subrayar que el primer criterio puede resultar ambiguo a la hora de ser aplicado, como ha venido ocurriendo durante los últimos años. Ya en los Presupuestos del año 1999 se abandonó el criterio de reflejar como beneficio las reducciones por descendientes, al considerarse que formaban parte de la estructura del impuesto, por lo que desde entonces dejó de registrarse este cuantioso gasto fiscal. Lo mismo ha ocurrido, recientemente, en los Presupuestos del año 2008, con el beneficio fiscal generado por los incrementos de patrimonio obtenidos en un plazo superior a un año (gravados al tipo único del 18%), que ha dejado de ser considerado como tal y ha pasado a formar parte de la estructura del impuesto al reconocer el carácter "dual" del IRPF:

Tras el análisis de la posible incidencia en el PBF 2008 de la reforma llevada a cabo en el IRPF, hay dos conceptos, el tipo único de gravamen que recae sobre la base liquidable del ahorro y el aumento del mínimo por hijos en el caso de que sean menores de tres años, que dejan de originar beneficios fiscales, ya que constituyen elementos que se integran en la estructura básica del impuesto y, por consiguiente, no cumplen uno de los requisitos exigidos para que se posea la citada cualidad, excluyéndose así del presupuesto<sup>78</sup>.

Con la finalidad de dotar de una mayor transparencia a las cuentas públicas y para llevar a cabo un análisis del impacto de género de los impuestos y de sus beneficios fiscales, se debe cuantificar la pérdida recaudatoria de la totalidad de las desgravaciones que tengan por objeto conseguir objetivos

<sup>78</sup> Ministerio de Economía y Hacienda: *Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2008*, Libro Amarillo, pág. 188.

de política social y económica, con independencia de que formen parte o no del presupuesto de beneficios fiscales, y conocer con precisión los recursos destinados a la consecución de dichas políticas. Si, por ejemplo, no se conoce el importe que el Estado y las CC AA dejan de recaudar como consecuencia de la reducción por descendientes en el IRPF, se pierde transparencia para analizar la eficacia de la política social materializada a través del sistema fiscal en lugar del gasto directo.

#### 5.4. Análisis del impacto de género de los beneficios fiscales

Dado que los beneficios fiscales son instrumentos utilizados para llevar a cabo la política social y económica, se pueden clasificar de acuerdo con las diferentes políticas de gasto, como se ha hecho en los PGE para 2007.

**CUADRO 24.**  
**Distribución de los beneficios fiscales por políticas de gasto**

Política de gasto	Importe (millones euros)	Estructura
1. Seguridad ciudadana e instituciones penitenciarias	29,50	0,06%
2. Política exterior	2,13	0,00%
3. Pensiones	2.046,10	3,96%
4. Servicios sociales y promoción social	4.112,85	7,96%
5. Fomento del empleo	6.647,15	12,86%
6. Desempleo	6,72	0,01%
7. Acceso a la vivienda y fomento de la edificación	7.768,54	15,03%
8. Sanidad	2.923,90	5,66%
9. Educación	1.183,06	2,29%
10. Cultura	1.610,47	3,12%
11. Agricultura, pesca y alimentación	5.035,83	9,75%
12. Industria y energía	49,08	0,09%
13. Comercio, turismo y pymes	6.622,98	12,82%
14. Subvenciones al transporte	1.415,90	2,74%
15. Infraestructuras	513,89	0,99%
16. Investigación, desarrollo e innovación	377,19	0,73%
17. Otras actuaciones de carácter económico	9.787,04	18,94%
18. Servicios de carácter general	914,71	1,77%
19. Deuda Pública	626,80	1,21%
<b>TOTAL</b>	<b>51.673,84</b>	<b>100%</b>

El cuadro 24 expone las cuantías que el sistema fiscal español deja de recaudar con el fin de conseguir los objetivos establecidos para las políticas de gasto de los Presupuestos. Por tanto, el análisis del impacto de género

**CUADRO 25.**  
**Matriz de equivalencia entre Beneficios fiscales, Políticas de gasto y Programas**

Beneficio fiscal	Política de gasto	Programa
I. IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS:		
I.1 Reducción por rendimientos del trabajo	Fomento del empleo	241 Promoción del empleo y de la inserción laboral
I.2 Prolongación laboral	Fomento del empleo	241 Promoción del empleo y de la inserción laboral
I.3 Movilidad geográfica	Fomento del empleo	241 Promoción del empleo y de la inserción laboral
I.4 Reducción por aportaciones a sistemas de previsión social	Pensiones	211 Pensiones contributivas
I.5 Reducción por arrendamientos de viviendas	Acceso a la vivienda y fomento de la edificación	261 Acceso a la vivienda y fomento de la edificación
I.6 Reducción por el cuidado de hijos menores de tres años	Servicios sociales y promoción social	232B Igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres
I.7 Reducción por aportaciones a patrimonios de discapacitados	Pensiones	212M Pensiones no contributivas y prestaciones asistenciales
I.9 Deducción por inversión en la vivienda habitual	Acceso a la vivienda y fomento de la edificación	261 Acceso a la vivienda y fomento de la edificación
.....	.....	.....

**CUADRO 26.**  
**Matriz de capacidades de los beneficios fiscales del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y su grupo de programa o programa equivalente**

Beneficio fiscal	Capacidades												Programa equivalente:	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12		
I.1 Reducción por rendimientos del trabajo							X							241 Promoción del empleo y de la inserción laboral
I.2 Prolongación laboral							X							241 Promoción del empleo y de la inserción laboral
I.3 Movilidad geográfica							X							241 Promoción del empleo y de la inserción laboral
I.4 Reducción por aportación a sistemas de PSV						X								211 Pensiones contributivas
I.5 Reducción por arrendamientos de viviendas						X								261 Acceso a la vivienda y fomento de la edificación
I.6 Reducción por el cuidado de hijos/as <3 años			X	X								X		232B Igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres
I.7 Reducción por aportación a patrimonio protegido de discapacitados						X								212M Pensiones no contributivas y prestaciones asistenciales
I.9 Deducción por inversión en vivienda habitual						X								261 Acceso a la vivienda y fomento de la edificación
.....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	

Capacidades:

1. Vida y salud física y mental. 2. Integridad y seguridad física. 3. Relaciones sociales. 4. Empoderamiento. 5. Educación y conocimiento. 6. Acceso y control a los recursos privados y públicos. 7. Reproducción social y cuidado no remunerado. 8. Trabajo remunerado y otros proyectos. 9. Protección y medio ambiente. 10. Movilidad. 11. Autonomía del tiempo y actividades lúdicas. 12. Respeto y dignidad, religión y espiritualidad.



de los beneficios fiscales se puede hacer con la misma metodología empleada para el capítulo de gastos, expuesta anteriormente.

Para ello se requiere identificar cada beneficio fiscal con el programa de gasto correspondiente y construir una matriz de equivalencia, como se plasma en el cuadro 25.

Una vez que cada beneficio fiscal ha sido asignado al programa de gasto correspondiente, se pasa a la construcción de la matriz de capacidades (cuadro 26).

Han de construirse tantas matrices como figuras impositivas que incluyan beneficios fiscales en su normativa. De esta forma, se pueden utilizar los mismos indicadores que para evaluar el capítulo de gastos pero teniendo siempre presente que la eficacia de los beneficios fiscales no es la misma que el gasto directo. El análisis debe completarse con un estudio sobre la magnitud económica del programa de gasto equivalente para conocer si el beneficio fiscal ha supuesto una reducción de aquél.

En resumen, el análisis de los beneficios fiscales ha de seguir las siguientes pautas:

1. Elección de los criterios básicos que definan a los beneficios fiscales en su más amplio concepto (que pueden no coincidir con los empleados en el Presupuesto de Beneficios Fiscales de los PGE).
2. Cuantificación de la totalidad de los beneficios fiscales contenidos en el sistema fiscal con independencia de su inclusión o no en el Presupuesto de Beneficios Fiscales.
3. Identificación de los Beneficios Fiscales con el Programa de Gasto correspondiente y construcción de las matrices de equivalencia propia de cada tributo.
4. Elaboración de las correspondientes matrices beneficio-capacidad y aplicación de la metodología de las capacidades.

## 5.5. Indicadores

Los indicadores aplicables al análisis del impacto de género de los beneficios fiscales están por hacer. No obstante, al tratarse mayoritariamente de exenciones, reducciones, deducciones, bonificaciones, etc. de los impuestos, los indicadores cuantitativos de resultados han de basarse en la distribución, número y proporción de hombres y mujeres afectados por el beneficio fiscal de que se trate. El estudio de cada tributo en particular permitirá establecer indicadores ad hoc tanto cuantitativos como cualitativos.



## Bibliografía

- ADDABBO, TINDARA, DIEGO LANZI y ANTONELLA PICCHIO (2004): "On Sustainable Human Development: Gender Auditing in a Capability Approach". Material de debate del Departamento de Economía Política, n° 467.
- ALBIÑANA, C. (1974): *El sistema fiscal en España*. Guadiana Ediciones, Madrid.
- ANDIA, BETHSABÉ y ARLETTE BELTRÁN (2003): *Documento metodológico sobre el análisis del presupuesto público con enfoque de género: sistematización de las experiencias en la Región Andina*. Versión preliminar. UNIFEM-Región andina.
- ASAL (2002): Active work for gender equality. Gender mainstreaming and the 3R-method in local government. Asociación Sueca de Autoridades Locales (Svenska Kommunförbundet) [www.svekom.se/jamstalldhet](http://www.svekom.se/jamstalldhet).
- BRAIDOTTI, R. *et al.* (1994): *Women, the Environment and Sustainable Development. Towards a Theoretical Synthesis*.
- BUDLENDER, DEBBIE y GUY HEWITT (2002b): *Gender budgets make more cents. Country studies and good practice*. Commonwealth Secretariat.
- BUDLENDER, DEBBIE, DIANE ELSON, GUY HEWITT y TANNI MUKHOPADHYAY (2002a): *Gender budgets make cents: understanding gender responsive budgets*. Commonwealth Secretariat.
- CARRASCO, CRISTINA (2007): *The social and economic significance of invisible health care*. Universidad de Barcelona.
- CARRASCO, CRISTINA (2007): *Estadístiques sota sospita. Proposta de nous indicadors des de l'experiència femenina*. Institut Català de les dones.
- COMISIÓN EUROPEA: *Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo*. Boletín de las Comunidades Europeas. Suplemento 6/93, pág. 146.
- COMISIÓN EUROPEA (2003): "Gender equality in development cooperation: from policy to practice. The role of the European Commission". *Development De 119*.
- COMITÉ ASESOR SOBRE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA LAS MUJERES Y LOS HOMBRES DE LA UE (2003): *Opinion On Gender Budgeting*. Unión Europea.
- CONSEJO NÓRDICO (2005): *Igualdad y Finanzas Públicas. Documento de debate sobre presupuestos sensibles al género*. [www.norden.org/gender](http://www.norden.org/gender).

- DALFUME, MIRILLA (2006): "La classificazione delle risorse del bilancio per sensibilità al genere" en Mirella Dalfume: *Oltre le pari opportunità, verso lo sviluppo umano*. Franco Andeli, Milano, pp. 67-68.
- DEGRAEF, VÉRONIQUE (2002): "Is 'gender budgeting' an inclusive part of the gender mainstreaming strategy in EU policies?" Comunicación presentada en la *Conferencia Gender Budgets, Financial Markets, Financing for Development*, 19-20 febrero. Fundación Heinrich-Boell Berlin.
- ELSON, DIANE (2002a): "Integrating gender into government budgets within a context of economic reform" en D. Budlender *et al.* (2002a): *Gender budgets make cents: understanding gender responsive budgets*. Commonwealth Secretariat.
- ELSON, DIANE (2002b): "Gender responsive budget initiatives: some key dimensions and practical examples". Ponencia presentada en la *Conferencia Gender budgets, financial markets, financing for development*, 19-20 febrero. Heinrich-Boell Foundation, Berlin.
- ELSON, DIANE (2003): "Gender mainstreaming and gender budgeting" *Conference Gender Equality and Europe's future*. European Commission, DG Education and Culture and Jean Monnet Project. Brussels.
- ELSON DIANE (2006): "Gender equality, public finance and globalization" en J.K. Boyce *et al.* (ed.), *Human development in the Era of Globalization: essays in honor of Keith B. Griffin*. Edward Elgar publishing Ltd. pp. 239-256.
- EMAKUNDE (2003): *Análisis del Género en los Presupuestos Públicos*. Departamento de Sanidad.
- ERICSSON, ROBERT (2002): "Descripciones de la desigualdad: El Enfoque Sueco de la Investigación sobre el Bienestar" en *La Calidad de Vida*. Marta C. Nusbaum y Sen, Amartya K. Sen (compiladores) Fondo de Cultura Económica. México.
- EUROPEAN COMMISSION (DG V/D/5): *Care in Europe*. Brussels, 1998.
- EUROPEAN COMMISSION (1981): *New Community Action Programme 1982-1985* [COM (81) 758 final].
- EUROPEAN COMMISSION (2006): *A Roadmap for equality between women and men 2006-2010* {SEC(2006) 275}.
- EUROSTAT (2005): *Social Protection Expenditure and Receipts, Data 1994-2002*. Brussels.

- HERNÁNDEZ, ITZIAR y ARANTXA RODRÍGUEZ (1996): "Igualdad, desarrollo y paz. Luces y sombras de la acción internacional por los derechos de las mujeres". *Lan-Koadernoak*. Hegoa: Bilbao.
- HEWITT, GUY y TANNI MUKHOPADHYAY (2002): "Promoting gender equality through public expenditure" en *Gender budgets make cents: understanding gender responsive budgets*, Budlender, Debbie; Diane Elson; Guy Hewitt y Tanni Mukhopadhyay. Commonwealth Secretariat.
- INE: *Censos de Población y Viviendas 2001*. Resultados definitivos.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (2005): *Informe de Evaluación de Impacto de género del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2006*. Comisión de Impacto de Género en los Presupuestos. Consejería de Economía y Hacienda.
- LEWIS, JANE and AMSTROM, GERTRUD (1992): "Equality, difference and the state welfare; Labor market and family policies in Sweden" en *Feminist Studies*, spring, vol. 18, issue 1.
- LOMBARDO, EMANUELA (2004): *La europeización de la política española de igualdad de género*. Tirant lo blanch, Valencia.
- LOMBARDO, EMANUELA (2006): "Mainstreaming, evaluación de impacto y presupuesto de género. Conceptos y criterios", en De la Fuente, M. y Ortiz, L. *Els pressupostos amb perspectiva de gènere, reptes per als governs locals*. ICPS: Barcelona, pp. 85-116.
- MADOERIN, MASCHA (2007): "Gender-Responsive Budgeting initiatives in Switzerland: work in progress". Muenchenstein & Berne. Confederación Suiza.
- MARTHA NUSBAUM y AMARTYA SEN (compiladores, 2002): "Capacidad y Necesidad", capítulo II en *La calidad de vida*, Fondo de Cultura Económica, México.
- MENLIS *et al.* (1998): *Empleo, salarios y pensiones en las fuentes tributarias, 1996*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA: *Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2008*, Libro Amarillo. Madrid 2007.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA: *Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2007*. Memoria de Beneficios Fiscales.
- MINISTERIO DE TRABAJO: *Diagnóstico de situación del voluntariado en España*. Plan estatal del Voluntariado 2005-2009.

- MINISTRY OF LABOUR (2004): *Gender Analysis of Expenditure Project (GAP), final Report 2004*.
- NEUHOLD, BRITA (2005): "Focus on human rights and gender justice: linking the Millenium Development Goals with the CEDAW and the Beijing Platform for action". WIDE Austria. [http://www.eurosur.org/wide/UN/Neuhold\\_MDGO5.pdf](http://www.eurosur.org/wide/UN/Neuhold_MDGO5.pdf).
- NUSBAUM, M. (2002): *Las mujeres y el desarrollo humano. El enfoque de las capacidades*. Editorial Herder.
- NUSBAUM, MARTHA C. (2003): "Capabilities As Fundamental Entitlements: Sen and Social Justice" in *Feminist Economics*, vol. 9, no. 2-3, july/november.
- ROBEYNS, INGRID (2003): "Sen's capability approach and gender inequality: selecting relevant capabilities" in *Feminist Economics*, vol. 9, no. 2-3, july/november.
- O'DONOGUE, CATHAL and SUTHERLAND, HOLLY (1998): *Accounting for the Family: The Treatment of Marriage and Children in European Income Tax Systems*, september.
- OECD (1983): *Tax expenditures: a review of the issues and country practices*. CFA (83)1 Report by Working Party no. 2.
- OECD (1996): *Tax Expenditures: Recent Experiences*. Paris.
- OECD (2005): *Recettes Publiques 1965-2004*, Paris.
- Palmer, Ingrid (1995): *Public finance from a gender perspective*. *World Development*, volume 23, no. 11 (november 1995).
- PNUD: *Informe sobre Desarrollo Humano*, varios años.
- RUIZ OLABUÉNAGA, J.I. (dir. 2000): *El sector no lucrativo en España*. Fundación BBV. Bilbao.
- SEN, AMARTYA K. (1990): "Development as capability expansion" en Keith Griffin and John Knight (eds.), *Human development and the International Development Strategy for the 1990s*, 1990.
- SEN, AMARTYA K. (1990): "More than 100 Million Women Are Missing". New York, *Review of Books* 37, 1990.
- SEN, AMARTYA K. (1991): "Gender and Cooperative Conflits" in Irene Tinker (ed.) *Persistent Inequities: Women and World Development*. Oxford university Press, 1991.

- SEN, AMARTYA K. (1992): "Missing Women" *British Medical Journal* 304, 00. 587-588, 1992.
- SEN, AMARTYA K. (1993): "Life Expectancy and Inequality: some Conceptual Issues" en P. Bardhan, M. Datta Chaudhuri y T.N. Krishnan, eds. *Development and Change*. Oxford University Press, 1993.
- SHARP, RHONDA y RAY BROOMHILL (2002): "Budgeting for equality: The Australian experience". *Feminist economics*, 8 (1), pp. 25-47.
- SHARP, RONDA y RAY BROOMHILL (1990): "Women and government budgets". *Australian Journal of Social Issues*, 25 (1), pp. 1-14.
- SIERRA, ELISA (1999): *Acción positiva y empleo de la mujer*. Consejo Económico y Social, Sección de estudios.
- SIIM, BRITE: "Dilemmas of Citizenship in Demark (1997): Lone Mothers Between Work and Care" in *Lone Mothers in European Welfare Regimes*, Jane Lewis (ed.).
- STOTSKY, JANET G. (1997): "Sesgos de género en los sistemas tributarios". *Tax Notes International*, FMI.
- STOTSKY, JANET G. (2005): "Sesgos de género en los sistemas tributarios" en Pazos, M.: *Política Fiscal y Género*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, pp. 42-62.
- SUTCLIFFE, BOB (1993): "Desarrollo Humano: Una valoración crítica". HEGOA. *Lan-Koadernoak*, nº 11. Universidad del País Vasco.
- UNIFEM (2000): *El progreso de las mujeres en el mundo*. Nueva York.
- VILLOTA, PALOMA (2000): *Situación socioeconómica de las mujeres de la Comunidad de Madrid. Análisis sobre la desigualdad de género en España*, 2 volúmenes. Editorial de la Comunidad de Madrid.
- VILLOTA, P., y FERRARI, I. (2004): *Aproximación al IRPF desde la perspectiva de género*. Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid 2004.
- VILLOTA, P., FERRARI, I. y VÁZQUEZ, S. (2006): *Análisis desde la perspectiva de género de los objetivos, actividades e indicadores de los programas 3110 (Cohesion y Calidad del sistema Nacional de Salud) y 465A (Investigación Sanitaria) del Ministerio de Sanidad y Consumo*. Madrid.





# Anexo

## Anexo I: Presupuesto de Beneficios Fiscales del Estado para 2008



### PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO Beneficios fiscales

EJERCICIO PRESUPUESTARIO
2008

(Miles de euros)

Económica	Explicación	Total
1	<b>IMPUESTOS DIRECTOS</b>	
10	<b>Sobre la renta</b>	
100	De las personas físicas	19.351.550,00
10000	Reducción por rendimientos del trabajo	7.034.740,00
10001	Reducción por prolongación laboral	17.570,00
10002	Reducción por movilidad geográfica	9.010,00
10003	Reducción por aportación a sistemas de previsión social	1.816.500,00
10004	Reducción por arrendamientos de viviendas	231.470,00
10005	Reducción por discapacidad trabajadores activos	172.940,00
10006	Reducción aport. patrimonios protegidos de discapacitados	2.180,00
10007	Reducción por tributación conjunta	2.042.700,00
10008	Deducciones por vivienda habitual	4.227.470,00
10009	Deducción por maternidad	824.680,00
10010	Deducción actividades económicas	9.610,00
10022	Deducción venta bienes corporales producidos en Canarias	1.260,00
10023	Deducción por reserva de inversiones en Canarias	37.770,00
10024	Deducción por donativos	90.320,00
10025	Deducción por patrimonio histórico	850,00
10026	Deducción por rentas en Ceuta y Melilla	74.470,00
10027	Deducción por cuentas ahorro-empresas	1.730,00
10028	Deducciones por nacimiento o adopción	1.000.000,00
10029	Especialidades de las anualidades por alimentos	72.280,00
10030	Rtas. exentas de loterías, apuestas y sorteos	1.180.980,00
10031	Rtas. exentas. Pensiones de invalidez	238.880,00
10032	Rtas. exentas. Prestaciones por actos de terrorismo	1.500,00
10033	Rtas. exentas. Ayudas SIDA y Hepatitis C	450,00
10034	Rtas. exentas. Indemnizaciones por despido	99.650,00
10035	Rtas. exentas. Prest. fam. hijo a cargo, orfandad, maternida	117.860,00
10036	Rtas. exentas. Pensiones de la Guerra Civil	4.180,00
10037	Rtas. exentas. Gratificaciones por misiones internacionales	6.320,00
10038	Rtas. exentas. Prestaciones por desempleo de pago único	5.220,00
10039	Rtas. exentas. Ayudas económicas a deportistas	880,00
10040	Rtas. exentas. Trabajos realizados en el extranjero	2.560,00
10041	Rtas. exentas. Acogimiento menores, minusvalías, mayores 65	1.860,00
10042	Rtas. exentas. Becas públicas	8.530,00
10043	Rtas. exentas. Prestaciones por entierro o sepelio	340,00
10044	Rtas.exentas. Determinadas ayudas e indemnizaciones públicas	6.960,00
10045	Rtas. exentas. Premios literarios, artísticos y científicos	1.030,00
10046	Operaciones financieras con bonificación	6.790,00
101	De sociedades	8.285.290,00
10100	Ajuste B.I.Libertad amortización y amortizaciones especiales	104.000,00
10101	Ajuste B.I.Reserva para inversiones en Canarias	740.050,00
10102	Ajuste B.I. Regimen fiscal de la "Copa del América 2007"	2.980,00
10103	Ajuste B.I.Determinadas ayudas e indemnizaciones públicas	7.780,00
10104	Tipos reducidos: Pymes	2.350.970,00
10105	Tipos reducidos: Sociedades de inversión	1.179.230,00
10106	Tipos reducidos: Restantes entidades	413.900,00
10107	Bonificaciones: Cooperativas especialmente protegidas	50.300,00



**PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO**  
Beneficios fiscales

EJERCICIO PRESUPUESTARIO
2008

(Miles de euros)

Económica	Explicación	Total
10108	Bonificaciones: Entidades que operan en Ceuta y Melilla	48.550,00
10109	Bonific: Actividades exportadoras y prest. serv. púb. locales	170.370,00
10110	Bonificaciones: Operaciones financieras	60.980,00
10111	Bonificaciones: Empresas navieras de Canarias	131.330,00
10112	Bonificaciones: Venta de bienes corporales producidos Canarias	68.160,00
10113	Bonificaciones: Entidades dedicadas al arrendamiento viviendas	5.550,00
10114	Deducciones: Protección del medio ambiente	88.910,00
10115	Deducciones: Creación de empleo para minusválidos	6.970,00
10116	Deducciones: Actividades de I+D+i	382.740,00
10117	Deducciones: Producciones cinematográficas	18.140,00
10118	Deducciones: Patrimonio Histórico	1.300,00
10119	Deducciones: Actividades de exportación	200.640,00
10120	Deducciones: Formación profesional	32.550,00
10121	Deducciones: Edición de libros	2.920,00
10122	Deducc: Fomento tecnologías de la información y comunicación	7.380,00
10124	Deducciones: Vehículos de transporte por carretera	2.020,00
10125	Deducciones: Inversiones en Canarias	218.220,00
10126	Deducciones: Reinversión de beneficios extraordinarios	1.232.760,00
10127	Deducciones: Contribuciones empresariales planes de pensiones	37.490,00
10128	Deducciones: Donativos	85.870,00
10129	Deducciones: Guarderías para hijos de trabajadores	140,00
10130	Deducciones: Acontecimientos de especial interés público	102.360,00
10131	Deducc: Saldos ptes. incentivos inver. ejercicios anteriores	531.330,00
102	Impuesto sobre la renta de no residentes	662.880,00
10200	Bonos y Obligaciones del Estado	622.220,00
10201	Letras del Tesoro	14.840,00
10202	Bonos Matador	12.930,00
10203	Incentivos no residentes con establecimiento permanente	12.890,00
	<b>TOTAL Sobre la renta</b>	<b>28.299.720,00</b>
<b>11</b>	<b>Sobre el capital</b>	
	Impuesto sobre el Patrimonio	12.570,00
11100	Exenciones de valores mobiliarios en manos de no residentes	12.570,00
	<b>TOTAL Sobre el capital</b>	<b>12.570,00</b>
	<b>TOTAL IMPUESTOS DIRECTOS</b>	<b>28.312.290,00</b>
<b>2</b>	<b>IMPUESTOS INDIRECTOS</b>	
<b>21</b>	<b>Impuesto sobre el Valor Añadido</b>	
210	Exenciones	6.808.120,00
211	Tipo reducido	12.724.930,00
212	Tipo superreducido	3.272.940,00
	<b>TOTAL Impuesto sobre el Valor Añadido</b>	<b>22.805.990,00</b>
<b>22</b>	<b>Impuestos sobre consumos específicos</b>	
220	Impuestos Especiales	1.359.820,00
22000	Hydrocarburos. Exenciones	634.300,00
22001	Hydrocarburos. Tipos reducidos	680.790,00



**PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO**  
Beneficios fiscales

EJERCICIO PRESUPUESTARIO
2008

(Miles de euros)

Económica	Explicación	Total
22005	Alcohol y bebidas derivadas. Exenciones	56.430,00
22006	Alcohol y bebidas derivadas. Tipos reducidos	8.300,00
	<b>TOTAL Impuestos sobre consumos específicos</b>	<b>1.359.820,00</b>
<b>28</b>	<b>Otros impuestos indirectos</b>	
281	Impuesto sobre las Primas de Seguros	372.930,00
28100	Exención de seguros de asistencia sanitaria	277.630,00
28101	Exención de seguros de enfermedad	45.600,00
28102	Exención de seguros agrarios combinados	32.020,00
28103	Exención de planes de previsión asegurados	12.300,00
28104	Exención de seguros de caución	5.380,00
	<b>TOTAL Otros impuestos indirectos</b>	<b>372.930,00</b>
	<b>TOTAL IMPUESTOS INDIRECTOS</b>	<b>24.538.740,00</b>
<b>3</b>	<b>TASAS, PRECIOS PUBLICOS Y OTROS INGRESOS</b>	
<b>30</b>	<b>Tasas</b>	
309	Tasas	66.160,00
30900	Tasas de la Jefatura Central de Tráfico	33.590,00
30901	Tasa Judicial	30.600,00
30902	Tasa de Seguridad Aeroportuaria	1.970,00
	<b>TOTAL Tasas</b>	<b>66.160,00</b>
	<b>TOTAL TASAS, PRECIOS PUBLICOS Y OTROS INGRESOS</b>	<b>66.160,00</b>
	<b>TOTAL</b>	<b>52.917.190,00</b>





UNIÓN EUROPEA  
FONDO SOCIAL EUROPEO  
*El FSE invierte en tu futuro*



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE IGUALDAD

SECRETARÍA  
GENERAL  
DE POLÍTICAS  
DE IGUALDAD

INSTITUTO  
DE LA MUJER