

---

# *El análisis presupuestario con enfoque de género: un instrumento feminista clave para avanzar en la equidad socioeconómica*

*Budgetary analysis from a gender approach: a key instrument for progress towards socio-economic equality*

Los vínculos entre la política presupuestaria y la de equidad de género se han ido consolidando en las últimas décadas en diversas partes del mundo. En este artículo abordaremos los principales objetivos que persiguen los procesos de incorporación de la perspectiva de género en los análisis presupuestarios, así como las principales metodologías utilizadas en su implementación. A continuación nos centraremos en las experiencias europeas, haciendo hincapié en las iniciativas desarrolladas en la Comunidad Autónoma del País Vasco, pionera a nivel del Estado español. Finalizaremos el artículo con una reflexión sobre los principales desafíos a los que se enfrentan estas iniciativas por las resistencias generadas dentro de los órganos decisorios de las administraciones públicas, dado el orden social patriarcal en el que vivimos, que afecta directamente al potencial transformador de esta herramienta.

*Aurrekontu-politikaren eta genero-berdintasunaren politikaren arteko loturak sendotu egin dira azken hamarkadetan, munduko leku askotan. Artikulu honetan, aurrekontu-analisietan genero-ikuspegia txertatzeko prozesuetan lortu nahi diren helburu nagusiei helduko diegu, bai eta horiek ezartzeko erabiltzen diren metodologia nagusiei ere. Ondoren, Europako esperientziei begiratuko diegu, eta Euskal Autonomia Erkidegoan garatutako ekimenak nabarmenduko ditugu, EAE aitzindaria izan baita Espainiako Estatuan. Artikulua amaitzeko, hausnarketa bat egingo dugu ekimen horiek aurre egin behar dieten erronka nagusiei buruz. Izan ere, administrazio publikoetako erabakitze-organoetan eragozpenak ere jartzen dira, bizi garen ordena sozial patriarkalaren ondorioz, eta horrek zuzenean eragiten du tresna hark duen indar eraldatzailean.*

The links between budgetary and equality policies of the public sector have become stronger in the last decades along the world. In this article, we'll focus on the main objectives that have pursued these processes of embedding a gender perspective within the budgetary analyses, as well as the main methodologies used in their implementation. Next, a summary of the European experiences will be outlined, highlighting the initiatives carried out within the Basque Autonomous Community, due to its pioneer character within the Spanish state. The article finishes with a mention to some of the main challenges that this strategy has to face due mainly to the resistances that a patriarchal social order arises when these initiatives are proposed in many public administrations.

## Índice

---

1. Introducción
2. Trayectoria y características de los PEG
3. Un acercamiento a las experiencias PEG europeas
4. Las iniciativas PEG desarrolladas en la CAE
5. Aprendizajes y retos actuales de las iniciativas PEG

### Referencias bibliográficas

**Palabras Clave:** Políticas públicas, equidad de género, presupuestos públicos.

**Keywords:** Public policies, gender equity, public budgets.

**Nº de clasificación JEL:** B54, H61, H76, H83, J16.

---

## 1. INTRODUCCIÓN

Transcurridas tres décadas desde que comenzaron a analizarse los vínculos entre la política presupuestaria y las políticas de equidad de género, las iniciativas que insertan la perspectiva de género en el proceso presupuestario se han expandido a lo largo y ancho del mundo. Impulsadas tanto por la sociedad civil organizada, por algunas estructuras administrativas –parlamentos y gobiernos–, como por organismos internacionales –principalmente ONU Mujeres y la Commonwealth británica–, la diversidad de agentes impulsores ha influido en las metodologías utilizadas, así como en la pervivencia en el tiempo de las experiencias puestas en marcha. Las denominaciones dadas a este instrumento también han variado a lo largo del tiempo, aunque todas ellas comparten sus principales objetivos y componentes, por lo que en este artículo, aunque tendremos en cuenta la diversidad, nos centraremos principalmente en sus puntos en común y en su evolución en el tiempo.

En la década de los años ochenta estas iniciativas se denominaron «Presupuestos de mujeres» ya que pretendían incidir en los efectos que las políticas presupuestarias tenían sobre las condiciones de vida de las mujeres y las niñas, para que la política pública contribuyera de forma activa a superar los obstáculos detectados en su situación y posición social. Sin embargo, esta denominación daba pie a equívocos, puesto

que se podía entender que consistía en realizar un presupuesto específico para las mujeres, cuando este no era el objeto del análisis, sino el conjunto del presupuesto, para poder conocer de qué forma diferencial afectaban las decisiones presupuestarias a las mujeres y a los hombres. Por ello, se pasaron a denominar «presupuestos sensibles al género», «presupuestos con perspectiva de género» y «presupuestos con enfoque de género», entre otras denominaciones, todas ellas sinónimas. En este artículo denominaremos a esta estrategia Presupuesto con Enfoque de Género (en adelante, PEG), ya que pone el foco en las relaciones de poder socialmente construidas por medio de la asignación de roles diferenciados a las mujeres y a los hombres, justificadas en base a las diferencias biológicas con las que nacemos. Este sistema sexo-género coloca a las mujeres, y a lo considerado femenino, en una posición de subordinación respecto a los hombres y lo masculino, gozando estos últimos de una situación privilegiada y central en la sociedad. Estas relaciones de género en las sociedades patriarcales serán el punto de partida de los análisis del impacto de las políticas públicas sobre las condiciones de vida de los diversos colectivos de mujeres y hombres, y de su potencial contribución para mantener o superar las desigualdades existentes en ese ámbito territorial. Somos conscientes, no obstante, de que el resto de denominaciones son igualmente válidas, puesto que persiguen los mismos objetivos y metodologías.

Así, el motivo principal que ha impulsado el análisis de las políticas públicas desde la perspectiva de la equidad de género ha sido la constatación de las desigualdades existentes en las condiciones de vida entre mujeres y hombres en todas las sociedades del mundo, aunque con grandes diferencias entre ellas (BM, 2011; PNUD, 2015; EIGI, 2016; Stotsky, 2016). Así, a partir del conocimiento de las diferentes vivencias, posiciones y roles que mujeres y hombres desempeñan en las sociedades androcéntricas, los PEG pretenden analizar si los gastos que realizan las administraciones públicas, y las fuentes de financiación que utilizan, contribuyen a disminuir, aumentar o mantener las disparidades existentes en las condiciones de vida de mujeres y hombres, haciendo especial hincapié en las consecuencias para las mujeres de la tradicional división sexual del trabajo, tanto en la esfera productiva como reproductiva. Estas desigualdades impactan en todos los ámbitos de intervención pública, y es lo que ha motivado la incorporación de las lentes de género en las políticas públicas y en los recursos vinculados con las mismas.

Estos análisis nos permiten, asimismo, conocer bajo qué supuestos de género se planifican las políticas públicas. Por ejemplo, si se carece de una clara comprensión de las dinámicas y procesos económicos que tienen lugar fuera de la esfera mercantil y dentro de los hogares y las comunidades, esto tiene consecuencias no previstas en las políticas gubernamentales y empresariales, que deben ser visualizadas como primer paso hacia su transformación. Así, superar la ceguera de género de las políticas públicas supone hacer frente a los marcos conceptuales que no reconocen la contribución de las mujeres a la macroeconomía, y que se reflejan de forma notoria en las estadísti-

cas utilizadas en la preparación de los presupuestos nacionales (Waring, 1990; Cagatay *et al.*, 1995; Elson, 2002a; Stiglitz *et al.*, 2009). Las principales razones de esta ceguera se basan en la parcialidad de los mercados para reflejar el conjunto de las actividades económicas realizadas en una sociedad. A pesar de ser considerados centrales a la actividad económica, los mercados no reflejan todas las actividades económicas, puesto que una gran parte de las mismas son ajenas a él (trabajos de cuidados y domésticos no remunerados, trabajos comunitarios...). Esto repercute directamente en las carencias estadísticas relativas a estos trabajos y actividades, lo que contribuye a la ocultación de la economía no remunerada, realizada mayoritariamente por mujeres, y entorpece el análisis del presupuesto, ya que complica la vinculación entre ambas esferas. Por ello, para visualizar estas desigualdades, las autoridades públicas deben otorgar la importancia que merece a la recogida periódica de indicadores estadísticos no androcéntricos que nos permitan conocer más en profundidad y de forma desagregada los usos del tiempo y la división del trabajo real existente en esa sociedad. Esto nos permitirá, con el tiempo, ir integrando las modificaciones que se van produciendo como efecto de cambios sociales y de las políticas públicas.

Esta será la temática que aborda este artículo, por medio de los siguientes apartados. Tras esta introducción, recogeremos las bases conceptuales y normativas que han impulsado estos procesos, así como las principales metodologías utilizadas en su implementación. A continuación nos centraremos en las experiencias europeas, haciendo hincapié en las iniciativas desarrolladas en la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAE), pionera en el Estado español, aunque con interrupciones en su trayectoria. Y finalizaremos con una reflexión sobre los principales desafíos a los que deben hacer frente estas iniciativas, dadas las resistencias que deben superar en muchas administraciones. Tanto el peso del orden patriarcal en sus estructuras como, en la actualidad, los drásticos recortes en el gasto público impulsados por las políticas denominadas de austeridad, afectan directamente a la puesta en marcha de iniciativas transformadoras como esta.

## 2. TRAYECTORIA Y CARACTERÍSTICAS DE LOS PEG<sup>1</sup>

A mediados de la década de los años ochenta del siglo XX, el nuevo gobierno laborista australiano comenzó a analizar el presupuesto público desde la perspectiva de la equidad de género. Este fue el comienzo de una experiencia que duró más de una década y abarcó también a los gobiernos federales australianos. Desde un principio se resaltó el peso de las mujeres «femócratas» en el impulso de este proceso, es decir,

<sup>1</sup> Este capítulo se basa parcialmente en dos documentos: el capítulo 4 de la tesis doctoral *Los presupuestos públicos con enfoque de género: instrumento de análisis de la política económica desde la perspectiva feminista*, elaborada por la autora y publicada en 2007 por el Servicio de Publicaciones de la UPV/EHU, así como en el artículo *Los presupuestos con enfoque de género: un instrumento feminista a favor de la equidad en las políticas públicas*, publicado por la autora, en el libro editado por Cristina Carrasco en 2014, *Con voz propia. La economía feminista como apuesta teórica y política*, en Viento Sur.

mujeres feministas implicadas en la toma de decisiones políticas, e insertas en los aparatos administrativos burocráticos. La influencia de esta experiencia se fue extendiendo a Sudáfrica, Canadá, Reino Unido y Filipinas, por mencionar solo aquellas que tuvieron mayor eco en la década de los años noventa. En la actualidad continúa siendo demandada por el movimiento feminista australiano<sup>2</sup>, tras ser desactivada por un gobierno conservador a finales de dicha década.

A mediados de los años noventa las demandas realizadas a favor de unas políticas presupuestarias más transparentes y equitativas fueron recogidas en la IV Conferencia Internacional de las Mujeres, organizada por la ONU en Beijing en 1995, cuyo Plan de Acción fue ratificado por más de 180 Estados miembros de Naciones Unidas. Entre las resoluciones adoptadas se enfatizaba la importancia de que las administraciones públicas desarrollaran su actividad de forma abierta y transparente, y que tuvieran en cuenta las consecuencias de la política presupuestaria para las mujeres. Para ello, se acordó que los gobiernos debían poner en marcha una estrategia de «*gender mainstreaming*», o «transversalización de género» (tal como se ha traducido en castellano), la cual suponía integrar el enfoque de género en todas las políticas públicas y en el diseño de los presupuestos públicos. La inclusión de esta perspectiva tenía como objetivo ayudar a las administraciones públicas a ser conscientes de los impactos diferenciados que frecuentemente tienen los presupuestos sobre mujeres y hombres; a incorporar medidas tendentes a superar la discriminación sufrida históricamente por las mujeres, así como a consolidar este enfoque como un instrumento de potenciación de nuevas relaciones entre los géneros, más democráticas e igualitarias. Esta estrategia ha tenido gran relevancia a la hora de establecer el marco de actuación en el que situáramos los PEG. Además, en algunos lugares se habían comenzado a realizar presupuestos participativos, especialmente en América Latina, cuyo referente inicial fue Porto Alegre (Brasil). Estas iniciativas, aunque en un principio no incorporaron la perspectiva de género, posteriormente fueron insertándola para dar una visión más completa y realista de los efectos de la política pública.

El llamamiento realizado en Beijing y los éxitos obtenidos por algunas de las iniciativas pioneras motivaron al Secretariado de la Commonwealth, así como a UNIFEM (actualmente, ONU Mujeres), a financiar iniciativas en sus diversos países de influencia. Así, a finales de los noventa se contabilizaban más de 50 experiencias a nivel mundial y, a lo largo de la primera década de los 2000 se fueron extendiendo en todos los continentes. En la actualidad, están documentadas experiencias en más de 80 países, que abarcan diversos niveles administrativos<sup>3</sup>. No obstante, no todas las iniciativas en marcha están siendo recogidas por los organismos internacionales (Stotsky, 2016).

<sup>2</sup> <https://theconversation.com/gender-neutral-policies-are-a-myth-why-we-need-a-womens-budget-55231> (15 de marzo, 2016).

<sup>3</sup> De acuerdo con los datos suministrados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) en una investigación realizada en los cinco continentes, y recogida en cinco cuadernos de trabajo del FMI, que Janet G. Stotsky sintetiza en el WP/16/149 (2016).

Muchas de las experiencias iniciales fueron exploratorias, por lo que resulta difícil realizar un análisis de los impactos económicos de las mismas. No obstante, sí que mostraron algunas dificultades relativas a la sostenibilidad en el tiempo de los compromisos inicialmente adquiridos por los Ministerios de Hacienda para institucionalizar el análisis y utilizarlo para mejorar sus presupuestos, políticas y programas (Budlender, 2004; Elson, 2006). Esta problemática ha sido recurrente en un gran número de iniciativas, dada la carencia de voluntad política y de formación en temas relativos a las relaciones de género por parte del personal político y técnico de estos ministerios, centrados en una visión económica convencional, que no ve los vínculos entre sus acciones y la posición que ocupan mujeres y hombres en la estructura socioeconómica.

Otro elemento que influyó en el proceso de concienciación inicial para abordar estos análisis fue un trabajo pionero publicado en 1989 por el Secretariado de la Commonwealth, *Engendering adjustment for the 1990s*<sup>4</sup>, que examinaba el impacto negativo sobre las mujeres de los programas de ajuste estructural aplicados durante la década de los ochenta, y que recomendaba la incorporación de la perspectiva de género en un amplio conjunto de áreas de política económica: gasto público, política fiscal, políticas de crédito, tipos de cambio, precios y salarios. Este informe dio lugar a un plan de acción por parte de la Commonwealth a principios de los años noventa, ya que esta institución, desde un punto de vista pragmático, consideraba el presupuesto como el punto de partida para dotar de género a la política macroeconómica, al ser los temas relacionados con el género más visibles en la política fiscal que en la monetaria (Hewit *et al.*, 2002; Budlender *et al.*, 2002a).

La Unión Europea (UE) comienza a implicarse en el impulso de estos análisis presupuestarios a principios del siglo XXI, a partir de la organización de una Conferencia Internacional sobre «Procesos presupuestarios sensibles al género» impulsada por la Presidencia Belga de la UE en 2001. En el comunicado final de la Conferencia se urgía a los gobiernos y otros agentes a incorporar el análisis de género en todos los estadios y niveles del proceso presupuestario, a promover la transparencia y la responsabilidad, así como a informar sobre el impacto de los presupuestos en los objetivos de igualdad de género. También se proponía el año 2015 como plazo para su aplicación en todos sus Estados miembros. A partir de esa Conferencia, tanto la Comisión Europea como el Parlamento Europeo se posicionaron a favor de que los Estados miembros incorporaran los PEG como un instrumento relevante para transversalizar el género en la política pública, y el Consejo Europeo encargó algunos análisis para conocer mejor este instrumento (Consejo Europeo 2005a, 2005b). Estos llamamientos sirvieron de acicate para comenzar o intensificar procesos de incorporación de la perspectiva de género en varios Estados miembros, como Suecia, Finlandia, Noruega, Austria, Bélgica, Francia, Italia, algunos estados alemanes, el Estado español, y el Reino Unido (Bellamy, 2002; Budlender *et al.*, 2002b). Algunas de estas experiencias fueron recogidas por el Comité Asesor sobre la igualdad de oportunidades para las mujeres y los hombres de la UE en

<sup>4</sup> Commonwealth Secretariat: <http://dx.doi.org/10.14217/9781848594562-en>.

2003<sup>5</sup>, y el Consejo Nórdico (2005) elaboró un documento de debate sobre estas iniciativas a nivel del norte de Europa.

Y es en este contexto en el que se comienzan a realizar las primeras experiencias prácticas en el Estado español, en el que, como en algunos otros países, se materializan por medio de diversas iniciativas piloto, que tendrán una evolución diferente en el tiempo, según los contextos.

## 2.1. Principales objetivos de las iniciativas PEG<sup>6</sup>

Todas las iniciativas PEG que se han puesto en marcha en diferentes contextos geográficos comparten un objetivo inicial común: superar la «ceguera de género» presupuestaria. Para ampliar esta mirada, desde un principio se proponía construir en cada área, departamento o ministerio una conciencia clara de que todo lo que se hace, cada euro que se gasta, tiene un impacto sobre las mujeres, y que ese impacto es frecuentemente diferente para las mujeres y para los hombres, dada la diferente situación que ocupan en la organización social (Sharp y Broomhill, 2002; Budlender y Hewitt, 2003). Esta premisa inicial refleja el carácter integral del análisis a realizar, puesto que incluye la revisión de todas las políticas públicas para poder analizarlas teniendo en cuenta la influencia sobre ellas de las relaciones de género existentes. Este enfoque considera fundamental ir más allá de las políticas explícitas de igualdad puestas en marcha por la administración, lo que va en consonancia con la lógica de la transversalidad de género y abarca, así, aquellas políticas públicas consideradas habitualmente «neutras» desde la perspectiva de género; políticas que suponen en términos cuantitativos más del 95% del presupuesto público.

Además, la mayoría de las iniciativas internacionales (aunque en diferente grado) intentan impulsar la eficacia y eficiencia de la política gubernamental desde la perspectiva de la equidad de género, lo cual significa obtener los mejores resultados de las políticas en el avance hacia la equidad de género, y que estos resultados tengan los menores costes posibles. Y en el análisis de los costes es crucial tener en cuenta los costes en los tiempos, principalmente para las mujeres, de las decisiones adoptadas por las administraciones públicas. Así, por ejemplo, recortes en gastos e inversiones en políticas sanitarias o educativas suponen para muchas familias un incremento del tiempo dedicado a las personas enfermas o a la infancia en tareas de cuidados en los hogares, las cuales son realizadas mayoritariamente por las mujeres de la familia o, en los casos en los que puedan pagarlos, por mujeres contratadas, frecuentemente de forma precaria y

<sup>5</sup> Advisory Committee on Equal Opportunities for Women and Men (2003): Opinion On Gender Budgeting. Unión Europea. [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/equ\\_opp/strategy/opinion\\_on\\_gender\\_budgeting\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/equ_opp/strategy/opinion_on_gender_budgeting_en.pdf)

<sup>6</sup> Este apartado se basa parcialmente en el artículo *Los presupuestos con enfoque de género: aprendizajes a partir de una muestra de experiencias llevadas a cabo en el Estado español (2005-2010)*, elaborado por la autora, junto con Mercedes Larrañaga, y presentado en las XIII Jornadas de Economía Crítica celebradas en Sevilla en 2012.

a veces en condiciones abusivas<sup>7</sup>. Esto quiere decir que el análisis de coste-beneficio realizado en la gestión pública debe incluir todos los costes y los beneficios, más allá de los meramente monetarios, incorporando las externalidades, generalmente negativas, de las decisiones gubernamentales, principalmente, en épocas de recortes presupuestarios y de externalización o privatización de servicios públicos.

Del mismo modo, externalidades positivas que surgen por la aplicación de políticas que pretenden superar las relaciones de desigualdad también se deben recoger y valorar. Este tipo de políticas y externalidades a veces indican los caminos a seguir y permiten ir constatando los avances prácticos impulsados por algunas administraciones y supone, asimismo, el cuestionamiento y la voluntad de superación de los roles femeninos y masculinos hegemónicos que tendemos a reproducir, por ser una construcción social muy implantada en las estructuras sociales.

En este sentido, otro de los objetivos perseguidos por estas iniciativas es el incremento de la transparencia en la actuación pública, lo que supone sistematizar la rendición de cuentas públicas, como un componente esencial de la intervención pública y de su proyección social. Este proceso de clarificación y socialización de las cuentas públicas está estrechamente vinculado con las formas de participación de la sociedad civil en la gestión pública. El impulso de la participación social en la toma de decisiones públicas relevantes y, por tanto, en el proceso de elaboración del presupuesto por parte de las asociaciones y colectivos sociales implicados con la equidad, es una prueba del carácter democrático de una administración y de su imbricación en el tejido social.

Además, las iniciativas PEG han demostrado que tras ser detectados ciertos problemas en algunos ámbitos de actuación pública, en el momento de hacer propuestas de mejora, la participación social de colectivos concienciados que trabajan sobre estas problemáticas, muchas veces, desde su propia experiencia, puede ser un elemento decisivo para implementar políticas novedosas que ayuden a hacerles frente. A veces es notoria la incapacidad existente dentro de algunas administraciones para impulsar medidas que respondan a las necesidades de diversos colectivos específicos, puesto que les resultan muy lejanas, e incluso desconocen esas situaciones. En este sentido, la participación social es crucial para impulsar esos cambios en las políticas públicas, a veces tan necesarios para responder a las necesidades de los colectivos sociales más vulnerables.

No obstante, somos conscientes de que este es un proceso complejo, dependiente de las prácticas culturales<sup>8</sup>, de la voluntad de rendición de cuentas de la administración pública y del nivel de conciencia social, por lo que su implantación efectiva puede requerir tiempo.

---

<sup>7</sup> Hay múltiples documentos e investigaciones que reflejan esta problemática. Uno de los eventos más recientes es el Primer Congreso del empleo del hogar y cuidados, celebrado en Madrid en octubre 2016, donde se recogieron multitud de vivencias en primera persona. <http://congresoempleodehogarycuidados.es/>

<sup>8</sup> El mayor número de iniciativas participativas las encontramos en el continente americano, sobre todo en su cono sur, dada su trayectoria en presupuestos participativos.

En suma, el conjunto de objetivos que se pretenden obtener por medio de estas iniciativas son bastante ambiciosos. No obstante, consideramos que son fundamentales en un mundo como el actual, en el que cada día son más evidentes las nefastas consecuencias de la opacidad y la falta de participación social en la planificación pública (Jubeto y Larrañaga, 2012a).

## 2.2. Principales componentes y metodologías de los PEG

Respecto a los componentes de estos procesos, se suelen distinguir dos grandes bloques, uno analítico y otro propositivo. El primero consiste en un análisis exhaustivo de las partidas presupuestarias, ya que su conocimiento es una condición necesaria imprescindible para discernir el nivel de relevancia e incidencia de las políticas públicas respecto a la equidad de género. Y a partir de ahí, el segundo componente, generalmente considerado el objetivo último de estas iniciativas, consiste en llevar a cabo las propuestas de mejora en aquellas actuaciones que se consideren necesarias, con objeto de avanzar en la equidad de género.

### 2.2.1. *Análisis de la realidad y de las políticas públicas*

El primer componente consiste, así, en un análisis pormenorizado de aquellas actuaciones públicas relevantes para avanzar en la equidad de género, insertas en el presupuesto, con objeto de poder identificar claramente los resultados de las acciones para las mujeres y las niñas respecto a los hombres y los niños, distinguiendo, siempre que sea posible, los diferentes grupos y colectivos de mujeres y hombres que componen la sociedad en la que se realiza el PEG. Al ser un análisis centrado en la desigualdad de género no se puede obviar que la categoría analítica «género» está estructurada de forma cruzada, o interseccional, con otras formas de desigualdad generadas por la clase social, la etnia, la procedencia, la diversidad funcional, la orientación sexual o la ubicación urbana o rural, entre otras.

En algunos casos, estas iniciativas se centran fundamentalmente en el colectivo de mujeres más pobres o con más desventajas sociales (Budlender *et al.*, 2002a). Así, en el caso de Sudáfrica, desde un principio se combinó el análisis de género con el de etnia, separando los impactos del gasto presupuestario en las mujeres y hombres autóctonos en comparación con los de los hombres y mujeres blancos. En el caso del Reino Unido, los análisis del presupuesto realizados por la sociedad civil (Bellamy, 2002), principal promotora de estas iniciativas, se han centrado frecuentemente en los impactos de las políticas públicas en las familias monoparentales cuyo progenitor es la madre, o pertenecientes a las clases más empobrecidas. En otros casos, como en la Diputación Foral de Gipuzkoa, se ha dado prioridad inicialmente a los análisis de los diversos colectivos de mujeres y hombres en función de su edad. Las categorías mencionadas permiten conocer el impacto de género con mayor precisión.

Para poder analizar el presupuesto se debe tener en cuenta tanto el marco macroeconómico en el que este se inserta como las prioridades del gobierno para la legislatura,

ya que nos dan claves para enmarcar el análisis. Asimismo, una condición previa a un buen análisis de las políticas requiere disponer de unos buenos diagnósticos de la situación de las mujeres y hombres (con la complejidad interseccional que mencionábamos en el párrafo anterior) en ese territorio a lo largo del tiempo, así como los resultados de las medidas adoptadas en los ejercicios previos, ya que así se puede valorar la trayectoria de las políticas realizadas, lo que permite estimar más certeramente los resultados esperados en el próximo ejercicio. Obviamente, en el caso de las nuevas medidas a implementar se incluirá solamente la estimación de los resultados a obtener tras su aplicación.

Los datos se deberán contrastar con los realmente obtenidos al finalizar el ejercicio, incluyendo el análisis de los efectos que las medidas tienen sobre los usos del tiempo de las mujeres y los hombres, cuando se considere relevante. No obstante, estas exigencias suelen encontrar dificultades para su materialización (falta de fuentes estadísticas periódicas que tengan en cuenta estos efectos), aunque pueden ser resueltas si la iniciativa se mantiene en el tiempo.

### 2.2.2. *Propuestas de mejora de las políticas públicas*

El segundo componente es el propositivo. Es decir, una vez realizado el análisis se intenta responder a las múltiples preguntas que surgen inicialmente al hacer una lectura, muchas veces considerada novedosa, de los resultados obtenidos, ya que no se suele realizar un análisis de los datos desagregados por sexo. Cuando se encuentran disparidades en los resultados obtenidos por las mujeres y los hombres, se debe entender el origen de las mismas, vinculado frecuentemente con las normas sociales construidas en torno al comportamiento de mujeres y hombres. A partir de esta reflexión, se intenta influir en la cantidad y, sobre todo, en la calidad de las asignaciones presupuestarias realizadas por los diferentes departamentos y agencias gubernamentales, en los que se han detectado las disparidades, para impulsar la equidad de género, de forma transversal, por medio de propuestas de cambio y mejora en el diseño y contenido de los programas. Este es un elemento clave de este instrumento, proponer aquellas modificaciones pertinentes para avanzar hacia una sociedad en la que las actividades socialmente necesarias sean repartidas de una forma equilibrada entre las mujeres y los hombres y sean valoradas de forma equitativa. Esto requiere, entre otros elementos, que la igualdad de género sea una prioridad en el quehacer de las administraciones públicas, y muestra el nivel de coherencia entre la normativa pro-equidad aceptada por los gobiernos (acuerdos internacionales, nacionales, locales...) y las prácticas implementadas en sus políticas.

Realizar propuestas de mejora de la actuación pública requiere, asimismo, avanzar en el conocimiento de los objetivos que se quieren perseguir de cara a conseguir la igualdad entre mujeres y hombres en cada área de actuación. Y aquí se observa la visión respecto de la igualdad de género que tiene la administración, que suele ser expresada por sus organismos de igualdad (Verloo, 2007), pero que a veces no llega al resto de departamentos de esa administración.

Una vez establecidos los objetivos a conseguir en cada ámbito de actuación, que suele llevar tiempo, se recogen las propuestas concretas de mejora para los próximos ejercicios, las cuales pueden abarcar una gran diversidad de actuaciones. Las actuaciones explícitas recogidas en la propuesta presupuestaria a favor de la igualdad de género son un reflejo del nivel de sensibilidad de género de las diferentes áreas de una administración. Dado que, a veces, el punto de partida de estos ejercicios es muy básico, en sus estadios iniciales la meta de mejora consiste en contar con más datos desagregados por sexo en ámbitos relevantes para la equidad de género a lo largo del próximo ejercicio, y en el establecimiento de los procedimientos adecuados para esta recogida de datos, objetivos muy instrumentales pero fundamentales.

En ámbitos de actuación en los que se han dado pasos previos, relativos a los objetivos de igualdad deseados, se suele plantear conseguir objetivos cuantificables como, por ejemplo, incrementar la participación de las mujeres en determinados ámbitos de la vida, y especialmente en aquellas categorías laborales en las que se encuentran subrepresentadas, o incrementar la participación de los hombres en la corresponsabilidad familiar, así como incorporar iniciativas que impulsen cambios de roles, por medio de la coeducación, la formación, sensibilización, etc., teniendo generalmente en cuenta la necesidad de unos repartos más equitativos en los usos del tiempo, entre otros objetivos.

### 2.2.3. *Principales metodologías utilizadas*

El proceso presupuestario de una administración pública abarca diversas fases que cubren un periodo de tiempo específico y tienen un carácter cíclico, dado el carácter periódico del presupuesto (comúnmente de vigencia anual), cuyos limitados plazos están previamente establecidos y son generalmente determinados por ley. Esto genera unas dinámicas de trabajo temporales muy concretas y el establecimiento de unos pasos a seguir, los cuales son previamente conocidos. En este proceso participan una serie de organismos e instituciones (Departamentos gubernamentales, Parlamento, Tribunal de Cuentas...) con diversa capacidad de decisión y fiscalización, en función de la legislación vigente en un territorio dado. Asimismo, la existencia de diferentes niveles administrativos genera una serie de vínculos entre ellos, tanto a nivel de ingresos como de gastos, que crean nuevas necesidades de análisis. Existen, en este contexto, una serie de partidas de las diversas administraciones que se interrelacionan, complementan o solapan, según la estructura política de cada estado (unitario, federal, confederal, autonómico...). Esta realidad hace necesario el análisis de los diversos niveles administrativos de forma conjunta, si se pretende conocer el impacto sobre las mujeres y hombres de las políticas públicas de forma sistémica.

La importancia del proceso presupuestario, en su conjunto, y del presupuesto como documento contable, en particular, radica en gran medida en el hecho de constituir el reflejo más claro y preciso de las prioridades gubernamentales, más allá

de las declaraciones de intenciones iniciales de las campañas electorales. Tanto en el proceso como en el documento van insertos, así, los valores preponderantes en esa sociedad y sobre todo en su grupo gobernante. Por todo ello, el proceso y los contenidos del presupuesto son fruto de la historia social, política y económica del lugar en el que se ubican, lo que significa que existe una gran diversidad a nivel internacional. Esto incrementa la complejidad del análisis comparativo entre ellos y dificulta las generalizaciones sobre estos procesos y documentos presupuestarios, los cuales son también fruto de la correlación de las fuerzas políticas, sociales y económicas existente en el momento de su implementación. En la actualidad existen diversos sistemas de elaboración del documento presupuestario que condicionan el nivel de seguimiento y evaluación del mismo (presupuesto por líneas de gasto; por programas; por resultados, etc.).

Partimos, por tanto, de que cada proceso presupuestario tiene unas características específicas, reguladas por ley, y que tiene una extensión temporal que suele implicar a tres ejercicios presupuestarios, desde que se planifica la política hasta que esta se evalúa. Por ello, la determinación de la metodología a seguir en los análisis PEG se debe realizar teniendo en cuenta las características específicas del ciclo presupuestario, y se debe poner en marcha en el momento de la planificación presupuestaria. Esto permite adaptar las normas y directrices presupuestarias que se transmiten a los departamentos o áreas de la administración, para que incorporen entre los objetivos a perseguir y en las actividades a realizar —así como en su medición—, avanzar en el logro de la igualdad de género en su ámbito de actuación.

El método elegido para el análisis debe estar adaptado al contexto y permitir seleccionar aquellas partidas de gasto<sup>9</sup> (e ingreso) que son relevantes para impulsar la equidad de género, lo que implica establecer algunos criterios de clasificación y priorización de las mismas. Aunque todavía hay presupuestos que se plantean por líneas de gasto, se ha generalizado la utilización de las clasificaciones estándar del presupuesto en base a la clasificación económica, orgánica y por programas<sup>10</sup>. En estos casos el análisis puede partir de alguna de estas clasificaciones y abarcar varias de ellas. Así por ejemplo, cuando parte de la clasificación económica, se suele analizar inicialmente el capítulo I, es decir, los gastos de personal, lo que permite conocer la previsible existencia de segregaciones horizontales y verticales entre el personal al servicio de la administración, las medidas adoptadas para impulsar una participa-

<sup>9</sup> Aunque inicialmente estos estudios se centran en los gastos/ingresos programados para el siguiente ejercicio, dada la continuidad en el tiempo de muchos programas presupuestarios, se suelen tener en cuenta los resultados obtenidos en los ejercicios anteriores. Es decir, se parte de un análisis de los presupuestos ejecutados y estos se vinculan con el presupuesto programado.

<sup>10</sup> En los últimos años se han ido extendiendo los presupuestos por resultados, los cuales ayudan a concretar no solo los insumos y líneas de gasto presupuestario sino los resultados que se pretenden conseguir, lo que facilita el análisis del presupuesto con enfoque de género.

ción más equilibrada del personal en las diversas categorías laborales (cursos de formación específicos, oportunidades de promoción interna para hacer frente a la subrepresentación o sobrerrepresentación en algunas de ellas, etc.), así como medidas de conciliación y corresponsabilidad con los cuidados (licencias y permisos, teniendo muy en cuenta la participación de los hombres en las mismas...). También se suelen analizar las principales partidas del capítulo II, de gastos corrientes, y del capítulo IV, de transferencias corrientes. En este último caso se analizan los colectivos con los que la administración pública tiene una relación de financiador de actividades, y de promotor de determinados comportamientos (ayudas y subvenciones a asociaciones diversas, a organización de eventos, concursos, etc.), por lo que su análisis es muy relevante.

El análisis a partir de la clasificación económica se suele combinar, frecuentemente, con el análisis de los programas presupuestarios. Y aquí es donde hay que comenzar clasificando estos programas en función de su vinculación con la equidad de género. En este proceso las trayectorias seguidas por las administraciones pioneras han sido muy relevantes para el resto y, aunque se suelen distinguir diversos criterios, todos ellos tienen muchos puntos en común.

La característica principal de la pionera experiencia australiana es la clasificación del gasto de cada departamento gubernamental en tres categorías. En primer lugar, se distingue el gasto destinado específicamente a las mujeres y niñas (sumatorio de la acción positiva de cada uno de los departamentos); a continuación, las iniciativas a favor de la igualdad de oportunidades realizadas por y para el sector público; y en tercer lugar, el resto del gasto público. Una vez descontadas las partidas incluidas en la primera y segunda categorías, el análisis se centra en la parte restante que suele incluir entre un 95% y un 99% del total del gasto presupuestario. Sin embargo, esta tercera categoría es la más compleja a la hora de analizarla, dada la gran variedad de programas incluidos en cada departamento, por lo que normalmente se suele realizar una selección previa de los programas en los que se va a centrar el análisis. Inicialmente, los criterios propuestos para realizar esta primera selección fueron el cruce entre el tamaño, en términos de presupuesto, de los diferentes programas, y la relevancia, desde el punto de vista del género, de los temas tratados en los mismos.

La segunda experiencia referencial consiste en el enfoque de los cinco pasos, utilizado inicialmente en Sudáfrica, en el que se parte de un diagnóstico de la situación de mujeres, hombres, niñas y niños, para pasar a analizar la sensibilidad de género de las políticas públicas. A continuación se analizan las asignaciones de gasto, haciendo un seguimiento de los colectivos destinatarios de los servicios públicos financiados con el mismo, y finalmente se evalúan los resultados. Ambos enfoques pueden formar un marco analítico común, tanto para conocer más en profundidad los presupuestos ejecutados como para realizar estudios presupuestarios de impacto del proceso presupuestario desde el inicio de las nuevas políticas.

En tercer lugar, estas metodologías se han completado con el análisis de la estrategia macroeconómica agregada propuesta por Elson (2002) en la que incluye el análisis del nivel de déficit público y del marco de política económica a medio plazo, sus perspectivas futuras y sostenibilidad, teniendo en cuenta sus efectos sobre la distribución de los usos del tiempo de mujeres y hombres. Esta propuesta subraya la necesidad de contextualizar el presupuesto dentro del diseño de las prioridades establecidas en la estrategia macroeconómica nacional, elemento clave para que el análisis no se limite a un análisis microeconómico de partidas presupuestarias específicas sin vinculación con el contexto macroeconómico en el que se inserta. Por ejemplo, en la experiencia más conocida realizada en Alemania, que ha sido impulsada por el gobierno del Lander de Berlín, se ha considerado como un punto débil de la estrategia centrarse exclusivamente en lo micro sin incorporar el análisis del contexto y estrategia macroeconómica en la que se inserta (Frey, 2008). Elson también hace hincapié en la necesidad de incluir análisis cualitativos de las políticas presupuestarias a partir de las evaluaciones realizadas por las personas destinatarias de las políticas, así como de los costes ocultos de las políticas, a partir de su influencia en los usos del tiempo de mujeres y hombres, entre otros instrumentos a utilizar.

En cuarto lugar,<sup>11</sup> se ha desarrollado el vínculo entre los PEG y la calidad de vida de las mujeres y hombres, por medio de la aplicación del enfoque de las capacidades a estos análisis. 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. En su desarrollo hace referencia a los recursos económicos y financieros, a la protección de las libertades políticas, a la participación social, cultural y social, y a las normas sociales, tradiciones y hábitos; presta, así, especial atención a los vínculos entre el bienestar material, mental y social. La perspectiva feminista le aporta una redefinición del concepto de sostenibilidad que incluye el proceso de reproducción social de las capacidades individuales, teniendo en cuenta también la capacidad del cuidado de las personas. Esta nueva sostenibilidad social requiere que las dimensiones materiales, simbólicas, estructurales y éticas sean retenidas en la misma imagen del proceso económico, tanto a nivel macro como micro (Addabbo *et al.*, 2004).

Inicialmente se ha aplicado este enfoque en Emilia Romagna (Módena), por medio de la agrupación de los programas de la administración pública en función de

---

<sup>11</sup> Existen otros métodos referenciales como el denominado 4R (representación, recursos, realidad, realización), desarrollado en Suecia para las administraciones locales, que ha sido una de las bases conceptuales utilizadas por la Junta de Andalucía en sus análisis PEG. Este método, inicialmente denominado 3R, consiste en el análisis de las estructuras de representación social, económica y política del territorio, junto con el análisis de los recursos económicos utilizados en las políticas públicas y el de las normas y valores culturales existentes, que contribuyen al mantenimiento de las desigualdades entre mujeres y hombres. Posteriormente se le ha añadido la cuarta R (realización), que intenta incorporar mejoras en la situación detectada, para que incorpore el objetivo de igualdad de género.

314

sus vínculos con las diversas dimensiones que configuran la calidad de vida de las mujeres y de los hombres de la comunidad. En particular, se han analizado los programas de los ámbitos de actuación con gran repercusión en la calidad de vida y las posibilidades de realización de las mujeres y hombres, como la salud e integridad del cuerpo, la movilidad territorial y el uso del tiempo, entre otros (Addabbo, 2003; Addabbo *et al.*, 2004; Addabbo, 2011). Posteriormente ha sido aplicado parcialmente en varias experiencias del Estado español, como el Consell de Mallorca y la Diputación Foral de Gipuzkoa.

Respecto al procedimiento a seguir en estos procesos, independientemente del método elegido –todos ellos muy compatibles y combinables entre sí–, es importante consensuar la metodología y el procedimiento a seguir, desde su inicio, con las personas que trabajan en las distintas áreas de la administración. Frecuentemente este trabajo conjunto implica también debatir con ellas el método a seguir para determinar el nivel de relevancia para la equidad de género de las medidas que implementan, y a continuación se suele demandar formación, ya que inicialmente no suelen vincular los contenidos de sus actuaciones con la equidad de género. Al realizar este proceso también se detecta el nivel de sensibilidad de las diversas áreas respecto a su papel en el avance hacia la equidad de género, así como las resistencias existentes ante su necesaria implicación en estos procesos de cambio.

Como hemos comentado, todos los programas que se llevan a cabo en las diversas áreas o departamentos no tienen la misma relevancia respecto a la equidad de género, por lo que es fundamental clasificarlos y ordenarlos antes de comenzar a planificar el análisis de su contenido. En nuestro contexto, la experiencia que más ha avanzado en la clasificación de los programas ha sido la Junta de Andalucía, al establecer una serie de criterios para conocer la pertinencia y relevancia de los programas presupuestarios, que se denomina método G+ y que ha sido testado en diversas administraciones de nuestro entorno.

Una vez clasificados los programas, es necesario reflexionar sobre los indicadores con los que cuentan las actividades insertas en el mismo, así como los que están desagregados por sexo. A continuación, se planteará si existe la necesidad de diseñar indicadores adicionales que ofrezcan información relevante para conocer de forma desagregada los resultados de las políticas durante la ejecución de las actividades relevantes. En esta fase es importante que no se demore el análisis por falta de los indicadores perfectos, ya que estos raramente existen. Es conveniente empezar desagregando los que ya existen e incluir aquellos nuevos que se consideren claves para conocer la situación de mujeres y hombres, pero siempre siendo conscientes de que se irá mejorando a lo largo del tiempo. Es importante, asimismo, intentar cruzar los datos obtenidos con aquellas otras variables que puedan ser significativas en función de la política analizada, sea la edad, el nivel de ingresos, el lugar de residencia (rural/urbano), el origen, etc. Y sin olvidar que los indicadores deben ser seleccionados de forma cuidadosa para poder ser analizados, ya

que es frecuente que incluso en los casos en los que existen muchos datos (aunque generalmente con carencias en algunos ámbitos de relevancia para la igualdad) no se realicen análisis y evaluaciones sistemáticos de la información que proveen.

Los indicadores, obviamente, no deben solamente reflejar los resultados de las políticas realizadas o a realizar, sino que tienen que vincularse con aquellos que describen las discriminaciones existentes –las cuales a veces son muy sutiles y se encuentran invisibilizadas–, al objeto de conocer con mayor profundidad los colectivos a los que llegan las políticas, los recursos utilizados en las mismas y las medidas aplicadas para hacerles frente a las desigualdades detectadas. Esta es una tarea compleja, dada la gran diversidad de ámbitos de actuación de las administraciones, pero también muy enriquecedora, puesto que permite profundizar en los vínculos existentes entre el quehacer público y el nivel de bienestar o malestar de las mujeres y hombres de una sociedad.

Los pasos descritos reflejan que estas iniciativas no son el primer paso en el largo y complejo proceso hacia la equidad de género, sino que son consecuencia, y se imbrican dentro de unas estrategias más amplias que pretenden insertar de forma sistemática esta mirada feminista en el quehacer administrativo.

Una vez realizado el análisis de las políticas y las reflexiones y/o propuestas de mejora a incorporar, es conveniente que estas se hagan públicas y se divulguen para que puedan contribuir al debate presupuestario. En esta fase de socialización, estas iniciativas suelen adoptar el formato de un informe de evaluación de impacto de género de las políticas públicas, que se anexa anualmente a la documentación presupuestaria, y a la cuenta general, una vez ejecutado el presupuesto.

Esta dinámica de trabajo facilita conocer la trayectoria de los resultados de las medidas adoptadas en los ejercicios anteriores, y respecto al siguiente ejercicio, al que hace referencia el presupuesto analizado, incorporar la estimación de los resultados esperados de esas medidas para las mujeres y los hombres de la colectividad. Estos informes constituyen, por tanto, un instrumento que sirve en el presente y también en el futuro, tanto a personas y colectivos sociales como a los grupos políticos que pasen a formar parte de esa administración, ofreciendo información muy útil para conocer las trayectorias de las políticas, los objetivos perseguidos, los logros conseguidos y las mejoras introducidas para hacer unas políticas más equitativas socialmente. La elaboración sistemática de estos informes de impacto permite también a las personas que se incorporan a la administración o que cambian de cargo –algo muy habitual en la administración y no solamente entre los cargos políticos–, conocer lo realizado previamente de forma sintética y contar con las evaluaciones de primera mano del personal que previamente estaba encargado de los mismos. En suma, contribuyen a «aprender haciendo» y a poder transmitirlo en el tiempo, permitiendo la mejora de las políticas aplicadas.

### 3. UN ACERCAMIENTO A LAS EXPERIENCIAS PEG EUROPEAS<sup>12</sup>

A nivel europeo la mayor parte de las iniciativas de PEG comenzaron su andadura a principios de este siglo, con la excepción del Reino Unido y Suecia (Elman, 1995), que vieron la luz a finales de la década de los años ochenta y a lo largo de la de los noventa, respectivamente.

En las experiencias europeas es destacable el peso de los grupos de la sociedad civil en el impulso inicial de estas iniciativas, como se ha observado en Austria, Bélgica, Finlandia y Reino Unido.

La respuesta de los gobiernos a las demandas generadas por estas organizaciones ha llevado mucho tiempo en algunos lugares, como en el caso británico (prácticamente una década de trabajo inicial, desde finales de la década de los ochenta hasta finales de los noventa, antes de obtener una respuesta positiva), aunque en otros casos se han logrado avances importantes como en Austria, donde se ha conseguido modificar la Constitución Federal en 2009 para que la política presupuestaria incorpore de forma sistemática la perspectiva de género en todas las fases presupuestarias; o en Bélgica, donde la normativa presupuestaria ha incorporado esta demanda. En la mayoría de estos casos también ha sido notoria la importancia del Parlamento (y de personas parlamentarias en particular). Otras experiencias han sido dinamizadas por mujeres feministas desde el interior de la administración, como ha sucedido en algunos países nórdicos (Suecia, Noruega e Islandia).

Se suele considerar que un apoyo activo por parte de la sociedad civil tiene un efecto positivo en la viabilidad y sostenibilidad en el tiempo de estas iniciativas, ya que los grupos de la comunidad juegan un papel importante a la hora de despertar conciencias y formar a la población para que influya a favor de la justicia y la igualdad en la actuación gubernamental y en sus prioridades políticas, reflejadas en muchos casos en los presupuestos.

A lo largo del tiempo, es innegable, asimismo, la importancia de contar con un buen anclaje de la iniciativa dentro del gobierno, para que su potencialidad de influir en los procesos presupuestarios a medio y largo plazo sea viable y visible. La mayoría de las iniciativas impulsadas desde las administraciones ha sido inicialmente promovida por los organismos relacionados con la igualdad de género, los cuales suelen jugar un rol de catalizador o *lobby* gubernamental, así como un papel de organizador y coordinador de estos procesos. No obstante, siempre se considera necesaria la participación, e incluso el liderazgo del Ministerio o Departamento de Fi-

<sup>12</sup> Para tener más información sobre la evolución de estas experiencias, leer la comunicación *Experiencias europeas en presupuestos con enfoque de género: una revisión crítica*, presentada por la autora en el II Congreso de Economía Feminista, celebrado en Zaragoza en 2007, y las iniciativas puestas en marcha en la última década hasta la actualidad, recogidas en el artículo elaborado por Sheila Quinn (2016) para el FMI en *IMF Working Paper: Europe: A survey of Gender Budgeting Efforts*. Ambos han sido el punto de partida de este apartado.

nanzas, dada su vinculación directa con el proceso presupuestario y con las directrices de la política macroeconómica. En Austria, por ejemplo, es el Ministerio de Finanzas el que dirige las evaluaciones basadas en la equidad de género dentro del proceso presupuestario, y en la Junta de Andalucía es también el Departamento de Economía y Hacienda quien ha liderado el proceso. En otros países, sin embargo, como Bélgica o los países nórdicos, es el ministerio vinculado con las políticas de la igualdad de género el impulsor de la iniciativa, aunque ha buscado la complicidad y alianza del Ministerio de Hacienda a la hora de impulsar un proyecto de presupuesto de género en ambos casos.

En todos los casos, ha sido mayoritaria la opinión favorable a la implicación de personas expertas externas en estos procesos, considerándose en algún caso indispensable, tanto dentro como fuera del gobierno. La mayoría de las administraciones en los inicios de sus experiencias PEG han contado con personas expertas externas a la estructura gubernamental para realizar estudios de viabilidad (Austria, Escocia, Irlanda...) o empleado a expertas externas para que realizasen o dirigiesen proyectos piloto como en Bélgica, Italia, la Comunidad Autónoma del País Vasco en sus inicios, o el Consell de Mallorca, entre otros, o a través de procesos de consulta, como en Reino Unido.

La mayor parte de las experiencias europeas se han centrado en el análisis de los gastos presupuestarios, aunque algunas han incorporado objetivos vinculados con los ingresos, los gastos fiscales y las transferencias sociales.

En la actualidad, entre las experiencias europeas que han superado los primeros estadios y que se han ido institucionalizando de forma más sistemática en el quehacer de la administración destaca Austria, que a partir de las reformas presupuestarias de 2007 ha introducido la igualdad de género como un claro objetivo del gobierno, y ha situado al más alto nivel normativo la necesidad de que la política presupuestaria incorpore la perspectiva de género en todo el proceso presupuestario, al aprobar en 2009 un cambio constitucional en ese sentido (Klatzer, 2015).

Bélgica también ha incorporado un enfoque exhaustivo a favor de los PEG. En 2007, el parlamento belga aprobó una ley que establecía que toda la normativa federal, incluida el presupuesto, debía integrar las dimensiones de género. Esta ley obliga a los ministerios gubernamentales a identificar los objetivos de igualdad de género y a vincularlos con los objetivos de los programas presupuestarios. Así, por citar dos ejemplos concretos, entre las primeras medidas adoptadas, el Ministerio de la Función Pública se comprometió a integrar la perspectiva de género en su apuesta a favor de unas condiciones laborales más flexibles para su personal laboral, y el Ministerio de Justicia a examinar los objetivos vinculados con la igualdad de género en su política penitenciaria. Todas las medidas propuestas por cada ministerio se deben discutir en el debate presupuestario llevado a cabo en el parlamento, y se deben presentar los informes de impacto de género previos a la implementación de las nuevas políticas.

Islandia, a partir de la crisis financiera de finales de la década anterior, también se ha comprometido firmemente con el análisis presupuestario desde la perspectiva de género y está desagregando, en función del sexo, todas sus estadísticas presupuestarias y analizando sus programas relevantes para la equidad. Algunos países de Europa del Este y especialmente Ucrania también ha seguido la senda de Austria y están integrando, en los objetivos de sus programas, objetivos cuantitativos vinculados con la igualdad de género, entre otras acciones (Quinn, 2016; Stotsky, 2016). En el caso del Estado español, algunas ciudades como Barcelona, Madrid o Valencia, y comunidades autónomas como la Comunidad Balear, están intensificando su interés y esfuerzo por avanzar en el conocimiento y la práctica PEG.

Respecto a los instrumentos utilizados para difundir los resultados de estas iniciativas PEG, se suele distinguir entre los documentos propios para ello (informes de impacto de género del presupuesto), o su integración en la documentación principal presupuestaria. Es decir, se puede dar prioridad a su visibilidad o a su integración. En algunos casos, los datos relativos al género se presentan de forma visible y aparte (documento anexo o específico), como en el caso francés (anexo amarillo) o noruego. En otros, sin embargo, en las propuestas presupuestarias de cada ministerio se integran los datos y anexos relativos al género, como es el caso de Suecia. Puesto que se considera que realizar un estudio aparte tiene ciertos riesgos respecto a su nivel de integración en las políticas generales, en el caso noruego se ha intentado combinar ambos análisis publicando por una parte y de forma separada el análisis, y combinándolo con un reflejo visible del género en las propuestas presupuestarias de cada ministerio, que se encuentran insertas en el documento central.

#### 4. LAS INICIATIVAS PEG DESARROLLADAS EN LA CAE

En el Estado español, las iniciativas de presupuestos con enfoque de género comenzaron su andadura, en primer lugar, en la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAE) a principios del siglo XXI<sup>13</sup>, impulsadas por Emakunde<sup>14</sup>, el Instituto de la Mujer del Gobierno Vasco. Dado el desconocimiento que existía en esa época sobre los fructíferos vínculos entre la política presupuestaria y la política de igualdad de género, y la conciencia de que era fundamental contar con la voluntad política de la dirección de la administración, se priorizó inicialmente la formación interna de los altos cargos de la administración pública vasca y se publicó en internet una biblioteca digital con objeto de difundir esta estrategia entre el personal interno y en la so-

<sup>13</sup> Asimismo, la Junta de Andalucía comenzó en 2003 a incorporar estos análisis en sus presupuestos y se ha constituido en la experiencia más duradera en el tiempo en el Estado español, incorporando algunas metodologías, como el programa G+, previamente mencionado, que se han convertido en un referente.

<sup>14</sup> Esta propuesta se enmarcó en el III Plan de Acción Positiva para las Mujeres Vascas: *Perspectivas de Género en la Política Pública* (1999-2005) cuyo primer capítulo incluía la construcción de normativa y capacidad prescriptiva para desarrollar políticas sensibles al género desde las instituciones políticas vascas.

ciudad<sup>15</sup>. Además, se desarrolló una experiencia piloto, que duró prácticamente un año, en la que participaron, de forma voluntaria, seis departamentos del Gobierno Vasco<sup>16</sup>, que presentaron para su análisis varios programas gubernamentales correspondientes al año 2001.

El objetivo de este análisis inicial consistía en identificar el gasto desagregado por sexo de cada uno de los programas elegidos y, a partir de ahí, reflexionar sobre las maneras en que podría incidirse sobre el mismo para lograr una igualdad más real y efectiva entre las mujeres y los hombres. El primer resultado de la experiencia piloto consistió en poner «de manifiesto muchas de las dificultades con las que se enfrentan los procesos transversales en esta y otras materias». Entre los obstáculos encontrados destacaron, en algunos casos, la falta de disponibilidad y accesibilidad de información estadística desagregada por sexo, lo que no les permitía analizar los resultados de los programas de forma desagregada. Así, plantearon modificar las bases de datos departamentales para reflejar la información desagregada por sexo; contar con información sectorial sobre los asuntos que afectan a las mujeres y a los hombres en los ámbitos de actuación de las políticas o servicios públicos, y la necesidad de más información y rendición de cuentas sobre las ayudas concedidas a organizaciones externas para realizar diversas actividades, como por ejemplo formación, sensibilización, asesoría, etc. Todo ello relacionado obviamente con las características de las actuaciones analizadas.

En el apartado de las lecciones aprendidas en el proceso, subrayaron la necesidad de incorporar la perspectiva de género desde el principio del ciclo político de la legislatura y la necesidad de hacer un seguimiento a lo largo de su ejecución. Esto significa vincular los objetivos de igualdad tanto a las acciones como a los indicadores elaborados por cada departamento y programa. También implica observar los resultados del presupuesto de forma diferente, a través de sus vínculos con las personas, en lugar de analizarlos teniendo en cuenta exclusivamente los recursos monetarios destinados a las mismas. Finalmente, resaltaron la importancia de contar con recursos para impulsar el proceso, incluyendo los recursos financieros, la formación y el asesoramiento en género (McKay y Fitzgerald, 2003).

Los principales logros de esta experiencia, que no superó inicialmente la fase de ejercicio piloto, fueron comenzar un proceso de sensibilización en la administración pública sobre la importancia de incorporar la perspectiva de género en el proceso presupuestario, y socializar los vínculos entre la política presupuestaria y la de equidad de género (Jubeto, 2007b; Jubeto y Larrañaga, 2013).

---

<sup>15</sup> [http://www.emakunde.euskadi.eus/u72-20010/es/contenidos/informacion/pub\\_informes/es\\_emakunde/adjuntos/pres\\_pub\\_clave\\_genero\\_es.pdf](http://www.emakunde.euskadi.eus/u72-20010/es/contenidos/informacion/pub_informes/es_emakunde/adjuntos/pres_pub_clave_genero_es.pdf)

<sup>16</sup> Cultura; Industria, Comercio y Turismo; Transporte y Obras Públicas; Interior; Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, y Sanidad.

A partir de 2009, el Gobierno Vasco vuelve a retomar los análisis de su presupuesto desde la perspectiva de género, por medio de la publicación de un informe anual adjunto a la documentación presupuestaria. En estos informes, hasta el presupuesto de 2015, solamente se han analizado los datos relativos a la acción positiva y a las políticas explícitas a favor de la igualdad, y sus conclusiones reflejan la baja implicación de la administración general pública vasca con las mismas (Jubeto y Larrañaga, 2013; Jubeto, 2014). A partir de 2015, tras una reflexión interna sobre la necesidad de introducir cambios en la metodología utilizada, el Gobierno Vasco ha iniciado una fase de transición con objeto de incluir un análisis transversal de género del resto de las políticas públicas relevantes para la calidad de vida de las mujeres y los hombres.

Retomando la iniciativa implementada por el Gobierno Vasco, y a pesar de los obstáculos surgidos inicialmente en el camino que bloquearon de manera temporal el proceso, Emakunde impulsó posteriormente la introducción de estos análisis a nivel municipal, trabajando con el personal técnico de Igualdad de algunos municipios vascos con quienes analizó los gastos municipales relevantes para las mujeres. Esta iniciativa también tuvo un recorrido breve, exceptuando al Ayuntamiento de Bilbao que estuvo tres años trabajando en su incorporación (2005-2008), siguiendo la metodología inicial impulsada por Emakunde (Jubeto y Larrañaga, 2012b).

A partir de 2008, algunos otros municipios vascos como Abadiño (Bizkaia) y otras instancias administrativas como las diputaciones forales (DDFF), comenzaron sus procesos de formación y experiencias piloto en PEG, aunque cada una ha recorrido su propio camino sin coordinación entre ellas. Cuando la Diputación Foral de Bizkaia realizó una experiencia piloto para incorporar la transversalidad de género en su trabajo, la Comisión Interdepartamental de seguimiento del Plan de Igualdad decidió que fuera el Departamento de Agricultura el que iniciara el proceso. Dentro de este se optó por el Servicio de Sustitución en las explotaciones agrarias, y en 2003 se publicó un documento que describía la iniciativa y la insertaba en la política a seguir por la DFB para avanzar en la transversalidad de género<sup>17</sup>.

En esa experiencia piloto<sup>18</sup> se propuso realizar un «análisis profundo del colectivo beneficiario desde la perspectiva de género, elaborado bajo una óptica tanto cuantitativa como cualitativa», puesto que este estudio les permitiría «conocer los parámetros que definen la situación de las mujeres como usuarias de dicho servicio». Su objetivo, por tanto, consistía en realizar una «estimación del impacto diferencial del programa en mujeres y en hombres, así como de la participación de las primeras en el beneficio de dicho programa». Este suponía un buen comienzo, y parecía que tras esa experiencia piloto iban a continuar el proceso de inserción de la

<sup>17</sup> El documento se titula *Iniciativas pioneras de transversalidad de género en la DFB: experiencia en el programa del Departamento de Agricultura: servicio de sustitución en las explotaciones agrarias*. [http://www.bizkaia.net/Home2/Archivos/DPTO1%5CTemas/Pdf/transversalidad\\_genero.pdf](http://www.bizkaia.net/Home2/Archivos/DPTO1%5CTemas/Pdf/transversalidad_genero.pdf).

<sup>18</sup> La información recogida se basa en el documento realizado por la DFB mencionado en la nota anterior.

perspectiva de género en su presupuesto. Sin embargo, una vez realizada esa iniciativa no se ha hecho público ningún avance hasta la actualidad.

Ha sido la Diputación Foral de Gipuzkoa (DFG) la que ha avanzado más en los últimos años en este proceso, al incorporar, por mandato unánime de sus Juntas Generales en 2009, el compromiso de introducir la perspectiva de género en su política presupuestaria, lo que ha implicado desarrollar una experiencia durante toda la legislatura anterior (2011-2015) y principios de la actual.

Dadas sus características y duración en el tiempo, consideramos conveniente recoger algunas claves de la experiencia desarrollada por la DFG. En primer lugar, es reseñable que este ejercicio de PEG comienza a realizarse en un momento histórico de fuertes recortes presupuestarios en el Estado español, lo que afecta a los recursos del Gobierno Vasco y repercute directamente en las acciones desarrolladas por la DFG<sup>19</sup>. A pesar de ello, un objetivo claro del nuevo equipo de gobierno de la DFG<sup>20</sup> desde el principio de la legislatura analizada consistió en no introducir recortes en la política social, la cual llega a absorber prácticamente la mitad de su presupuesto a lo largo de la legislatura<sup>21</sup>.

Además, la autonomía financiera con la que cuentan los territorios vascos supone que sus diputaciones tienen importantes competencias en materia de recaudación y gestión impositiva, con capacidad normativa en la imposición directa<sup>22</sup>. En este contexto, su Departamento de Hacienda y Finanzas trabajó a favor de incrementar los fondos recaudados por medio de la introducción de cambios en el sistema impositivo que impulsaran su progresividad. Estas modificaciones se materializaron en la segunda parte de la legislatura por medio de la introducción de un Impuesto sobre la riqueza y las grandes fortunas. Este fue un instrumento fiscal<sup>23</sup> que también se comenzó a analizar desde la perspectiva de género cuando se introdujo. Su trayectoria, sin embargo, no ha tenido mucho recorrido, ya que el Impuesto se derogó con el cambio de legislatura.

<sup>19</sup> A nivel de gasto público, las principales competencias de los TTHH gestionadas por sus diputaciones, se sitúan en la política social y de infraestructuras, a nivel cuantitativo, aunque también tienen competencias relacionadas con otras políticas sectoriales, así como con las políticas municipales.

<sup>20</sup> Tras las elecciones municipales y forales de 2011, el gobierno de la Diputación pasa a estar en manos de Euskal Herria Bildu (EH Bildu), formación situada en la izquierda del espectro político, aunque durante toda la legislatura gobernará en minoría. En las siguientes elecciones, celebradas en 2015, será superada en votos por el PNV, que pasará a gobernar esta institución.

<sup>21</sup> En 2012, por ejemplo, el nuevo gobierno foral incrementó un 7,7% las partidas sociales frente a fuertes recortes en otras partidas, y en 2014 ya alcanza prácticamente el 50% del presupuesto foral. <http://w390w.gipuzkoa.net/WAS/CORP/DPDOficinaPrensaDigitalWEB/nota/es/1081/diputacion-foral-gipuzkoa-aumenta-gasto-social-para-activar-economia-generar-empleo-y-soportar-mejor-crisis>.

<sup>22</sup> Ello facilitó la inclusión de un incipiente análisis PEG del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que fue incluido en el informe presupuestario relativo al ejercicio 2013.

<sup>23</sup> Para más información sobre las características de este impuesto, ver <http://ekonomiaetazergak.gipuzkoa.eus/es/afhz>

En el caso de la DFG, el Departamento de Hacienda y Finanzas fue el encargado de llevar a buen puerto la introducción de los PEG, acompañado por la Dirección de Igualdad; proceso que comenzó por medio del conocimiento de otras experiencias existentes que les sirvieran de referente. Asimismo, se identificaron en cada departamento las personas responsables a nivel técnico de la elaboración de la información necesaria para avanzar en el proceso y se comenzó a planificar una formación para ellas. Al mismo tiempo, se detectaron tanto la necesidad de recoger datos desagregados por sexo como de identificación de los programas presupuestarios prioritarios. A medida que se fueron dando pasos, estos fueron ratificados por el Consejo de Gobierno y así en 2010 se constituyó un grupo de trabajo para la evaluación del impacto de género del presupuesto.

A continuación, se realizó un análisis por cada departamento para delimitar qué programas serían relevantes analizar desde la perspectiva de género. Para ello, siguiendo la metodología G+ desarrollada por la Junta de Andalucía, se clasificaron los programas presupuestarios en función de su «pertinencia», para lo que se analizó si cada programa tenía como grupo destinatario final a personas físicas y jurídicas y si afectaba directamente a mujeres y hombres en el acceso y/o control de los recursos. Se concluyó que era pertinente analizar 68 programas de los 73 con los que contaba la DFG en ese momento, y se contrastaron con el carácter de los departamentos (inversores, horizontales y subvencionadores).

De cara al presupuesto de 2012, se revisó la clasificación previamente realizada y se pasó a ordenar los programas por su relevancia. Para ello, se continuó teniendo como base los criterios del proyecto G+, que los clasifica en poder transformador, capacidad de impacto, relevancia funcional y gestión de personal. En su caso, concluyeron que 17 programas (el 21% del total que suponían el 52% del presupuesto), eran de relevancia alta; el 26% media (aproximadamente el 19% del presupuesto) y el 53% baja (29% del presupuesto), cuyos informes específicos se incluyeron en el informe que acompañó al proyecto presupuestario a partir de 2012.

A continuación, se realizó una formación sobre metodología y se comenzó a diseñar una nueva estructura del informe de impacto en cada departamento. En este informe se acordó analizar el impacto de género de los programas calificados como muy relevantes, y en los años posteriores se fueron añadiendo los programas de relevancia media. En los informes relativos al presupuesto de 2014 y de 2015, analizaron el 71% del gasto presupuestario.

La metodología utilizada ha permitido realizar un análisis de los resultados de diferentes programas relevantes en la calidad de vida de hombres y mujeres, en los que se han identificado previamente las capacidades personales básicas en los que estos inciden. Para ello, junto a la inicial metodología G+ se ha incorporado a lo largo del proceso el enfoque de capacidades aplicado a los análisis PEG inicialmente por Antonella Picchio y Tindara Addabbo en Italia.

Somos conscientes de que el nivel y calidad de vida de las mujeres y hombres depende de muchos factores, algunos de carácter más físico como pueden ser la edad, la herencia genética, etc. y otros más relacionados con factores de tipo socioeconómico, entre los que destacan los ingresos monetarios directamente relacionados con la inserción laboral o con las políticas públicas, los trabajos no remunerados y otros servicios públicos. Por el momento, en el caso de la DFG los análisis realizados han servido para conocer mejor los resultados de las políticas desarrolladas, incluidas algunas figuras impositivas relevantes que también se han analizado. Asimismo, han recogido los cambios introducidos en las políticas, principalmente sociales, que han mejorado las condiciones laborales de algunos colectivos feminizados vinculados con los cuidados de las personas mayores guipuzcoanas (vinculados con los salarios de las personas, principalmente mujeres, y en especial las que trabajan en residencias). No obstante, las modificaciones de las políticas, como decíamos, se han centrado, en esta época de recortes, en blindar las políticas sociales y mantener aquellas que tenían una repercusión social, por lo que no se han incluido muchos programas nuevos susceptibles de ser analizados.

Finalmente, nos gustaría mencionar el análisis del presupuesto de otra institución pública vasca, la Universidad del País Vasco (UPV/EHU), que a petición de su Dirección de Igualdad se realizó a lo largo de 2015. En el estudio se analizó de forma exhaustiva el capítulo I de su presupuesto, correspondiente a los gastos del personal docente, investigador y de administración y servicios, que supone el principal activo de esta institución y absorbe el 70% de su presupuesto. De este análisis se pudo extraer una foto bastante completa del reparto de las retribuciones salariales y sus componentes (complementos salariales) y de las diferencias existentes entre diferentes colectivos y entre las mujeres y los hombres de cada uno de ellos<sup>24</sup>. Asimismo, se estudió el reparto de fondos del Vicerrectorado de Estudiantes, Empleo y Responsabilidad Social de los años 2013-2014, lo que permitió acercarse a las políticas dirigidas directamente al colectivo de estudiantes y conocer la participación en las mismas de la juventud universitaria desagregada por sexo. Ambos análisis son un buen punto de partida para continuar profundizando en el conocimiento de los resultados de las actuaciones de otros vicerrectorados desde la perspectiva de género<sup>25</sup>.

## 5. APRENDIZAJES Y RETOS ACTUALES DE LAS INICIATIVAS PEG

Tras recoger las principales características, metodologías utilizadas y claves de las experiencias más cercanas en PEG, nos gustaría cerrar el artículo sintetizando algunos puntos clave de estas iniciativas.

<sup>24</sup> <https://www.ehu.es/documents/2007376/6552728/PEG-Capitulo-I-2013.pdf>

<sup>25</sup> <https://www.ehu.es/documents/2007376/6552728/PEG-Vicerrectorado-Estudiantes-Empleo-y-Responsabilidad-Social.pdf>

En primer lugar, nos gustaría destacar que la política económica en general y la presupuestaria en particular se diseñan en el contexto de una realidad concreta en la que existe una determinada división competencial entre los diversos niveles administrativos, que hacen que las materias analizadas en cada nivel sean en principio complementarias. Por ello, para poder realizar un análisis completo de la influencia de la política pública en las condiciones de vida de mujeres y hombres y de las actuaciones que se están realizando para erradicar la dominación masculina existente en todas nuestras sociedades androcéntricas (Bourdieu, 2000), necesitaríamos poder analizar los presupuestos de todos los niveles administrativos con la misma metodología y que estos destacaran entre sus objetivos la necesidad de contribuir al avance hacia un cambio de paradigma socioeconómico que defienda la superación de los estereotipos, los mandatos de género y las desigualdades sociales y económicas que perviven en nuestra sociedad.

En segundo lugar, es fundamental subrayar que la inserción de la perspectiva de género en el proceso presupuestario no se puede considerar un instrumento exclusivamente técnico, aunque tenga algunos componentes eminentemente de este tipo; sino que constituye, a su vez, un proceso claramente político, y este es un factor fundamental que hay que tener en cuenta, sobre todo para poder entender las resistencias y los obstáculos que suelen aparecer en todos ellos, aunque también en grado diverso.

Como sabemos, la administración pública es una organización jerárquica y eminentemente política, por lo que solamente si existe un compromiso claro y manifiesto por parte de las autoridades políticas a favor de la superación de la discriminación secular que viven las mujeres en nuestra sociedad, se podrá avanzar en la incorporación de esta perspectiva en las políticas públicas. Esto permitiría crear las condiciones y estructuras necesarias que posibiliten poner en marcha estas iniciativas y colocarlas en el centro de la actividad política, para ir consolidándolas a lo largo del tiempo. Esta implicación y voluntad política es imprescindible para adoptar decisiones que permitan asignar los recursos humanos y financieros necesarios para que se vayan eliminando los obstáculos y resistencias que puedan ir apareciendo en el camino. Los PEG suponen creer en la relevancia de la rendición de cuentas a la ciudadanía sobre el uso concreto de los recursos públicos y sus efectos sobre los diversos colectivos sociales.

En tercer lugar, destacar que estos análisis sirven para hacer frente a nociones de «neutralidad de género», que frecuentemente ocultan una «ceguera de género», de muchas políticas y programas que reflejan también esa carencia en el personal de esas unidades administrativas. Por ello, se evidencia la necesidad de mayor formación del personal en temáticas relacionadas con la equidad entre hombres y mujeres, tanto a nivel general como específica en sus ámbitos de actuación, ya que se comienzan a visualizar los vínculos entre las cifras presupuestarias y las características de las personas que se ven afectadas por los mismos, así como de los estereotipos sobre la femineidad y masculinidad existentes en la sociedad.

En cuarto lugar, las experiencias existentes muestran que es muy relevante que los organismos de igualdad trabajen conjuntamente y en sintonía con los departamentos de finanzas para que se establezcan unas bases sólidas en estos procesos y para que quienes los lideren sean los actores que realmente elaboran los presupuestos y marcan las directrices de los mismos, en consonancia con quienes diseñan los planes de igualdad o de equidad de género. Asimismo, ambos deben colaborar de forma activa con el resto de los departamentos para que la transversalidad de género sea una realidad en esa administración pública. Compartir los liderazgos entre ambas estructuras suele complejizar el proceso, pero es imprescindible, en nuestra opinión, si realmente se quiere incorporar cambios en las rutinas y normas, tanto expresas como tácitas, que permitan mejorar las políticas para poder avanzar en superar discriminaciones que inicialmente se suelen considerar algo baladí y simple, principalmente cuando no se tiene conocimiento de la materia. Sin embargo, a medida que se va profundizando en las motivaciones de los comportamientos sociales, basadas en las dualidades creadas socialmente entre las mujeres y hombres, estos análisis se van complejizando y requieren el establecimiento de mecanismos de participación de las mujeres y de los hombres en diversos foros de debate y de decisión que nos hagan más conscientes de nuestras potencialidades y de la necesidad de vernos y convivir en igualdad, algo que no es lo que aprendemos a lo largo de nuestras vidas.

En quinto lugar, no podemos olvidar que estos procesos aumentan la eficiencia económica, en sentido amplio, al evitar «falsas economías» que solo trasladan costes de la zona de lo visible a la de lo invisible, cuando lo que interesa es mirar «debajo de la alfombra» y desvelar lo que queda oculto pero es trascendental. Así, estos análisis 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. Además, en los análisis PEG nos interesa conocer esos datos para poder estimar mejor los resultados de las políticas y reflexionar sobre los efectos e influencia que las políticas públicas tienen sobre sus condiciones de vida, lo cual también es una tarea compleja que supone cumplir varios requisitos que demandan tiempo y voluntad política para ponerlos en práctica y mantenerlos en el tiempo. A veces, no obstante, 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. Aun así, permiten reflexionar sobre datos que a veces se recogen pero posteriormente no se analizan, ya que se van acumulando por rutina, pero no para incidir en la política a realizar. Por ello, impulsan cambios en los análisis de los datos recopilados.

En sexto lugar, realizar propuestas de mejora de la actuación pública requiere ir avanzando en el conocimiento de los objetivos a perseguir de cara al impulso de la igualdad entre mujeres y hombres en cada área de actuación. En algunos casos estos cambios se pueden cuantificar, y para ello a veces se utilizan los objetivos marcados por la Unión Europea (los ámbitos donde más se ha avanzado en esta cuantificación

suelen hacer referencia al nivel deseado de incorporación de las mujeres al trabajo mercantil, a determinadas profesiones donde se encuentran subrepresentadas o a las actividades educativas y de investigación, así como al número de guarderías que deben existir por un número dado de habitantes, etc.). Otras veces los objetivos son más cualitativos y difíciles de cuantificar. No obstante, en todos los casos es conveniente adaptar los objetivos generales a las realidades locales, para lo que resulta muy conveniente conocer las demandas de las asociaciones feministas y las asociaciones de mujeres para mejorar su situación actual.

En séptimo lugar, estas iniciativas suelen dejar de manifiesto la forma de funcionar tan compartimentada que tiene la administración pública, ya que requieren del trabajo coordinado de los diversos departamentos dentro de cada institución, lo que no suele ser una práctica excesivamente habitual en las administraciones públicas. Es decir, la necesidad de colaboración interdepartamental supera la compartimentación de sus labores y permite ver las interrelaciones existentes entre ellas, puesto que pone en el centro de los análisis a las personas afectadas por las diferentes políticas y las considera sujetos de las mismas de una forma integral, y no como meros receptores fragmentados y pasivos de estas. Este análisis de la complementariedad entre las políticas es un elemento básico de estas iniciativas que muestra muchas potencialidades desde una perspectiva centrada en la calidad de vida de mujeres y hombres de forma integral y en la eliminación de las barreras existentes para conseguirla.

En suma, todos estos procesos reflejan la importancia de las políticas públicas en las condiciones de vida de las mujeres y de los hombres, pudiendo estas favorecer su situación u obstaculizar su cambio. No obstante, no debemos olvidar que en algunos casos se pueden producir contradicciones potenciales, (ser utilizado como *marketing* político más que como un instrumento real de transformación social; quedarse exclusivamente en un análisis microeconómico; ignorar el carácter interseccional de las discriminaciones; no cuestionar la masculinidad hegemónica, u olvidar que el objetivo es superar las relaciones de género construidas socialmente), por lo que es necesario supervisar y renovar su funcionamiento y evolución, al efecto de que contribuya al desarrollo de políticas innovadoras y de programas encaminados a cambiar los modelos de masculinidad y feminidad imperantes que rompan las relaciones jerárquicas que estos impulsan. Ser, en suma, un instrumento que contribuya a superar barreras en el camino de construcción de una sociedad más paritaria, equitativa y que impulse las capacidades de mujeres y hombres, permitiéndoles llevar a cabo una vida plena, en armonía social y con el entorno natural.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADDABBO, T. (2003): *Gender auditing dei bilanci e delle politiche pubbliche*. Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche. \433\.
- (2011): «Gender budgeting in the capability approach. From theory to evidence». *WISE: Women In Scotland's Economy Series*.
- ADDABO, T.; LANZI, D.; PICCHIO, A. (2004): «On sustainable Human Development: Gender Auditing in a Capability Approach». Materiali di discussione del Dipartimento de Economia Politica. N° 467. Università de Modena y Reggio Emilia y Universidad de Bolonia. <http://www.comune.modena.it/bilanciopartecipativo/report-convegno/materialeAddabbo.pdf>.
- BANCO MUNDIAL (2011): *Gender equality and development*. World Development Report, 2012. Washington DC: The World Bank.
- BELLAMY, K. (2002): «La introducción de los presupuestos de género y el grupo de mujeres del Reino Unido para los presupuestos», en *Género y presupuestos públicos*. Jornadas, Emakunde, 9-10 diciembre.
- BOURDIEU, P. (2000): *La dominación masculina*. Anagrama.
- BUDLENDER, D. (2004): *Expectations versus Realities in Gender-responsive Budget Initiatives*, Community Agency for Social Enquiry, Cape Town.
- BUDLENDER, D.; ELSON, D.; HEWITT, G.; MUKHOPADHYAY, T. (2002a): *Gender budgets make cents: understanding gender responsive budgets*. Commonwealth Secretariat.
- BUDLENDER, D.; HEWITT, G. (2002b): *Gender budgets make more cents. Country studies and good practice*. Commonwealth Secretariat.
- (2003): *Engendering budgets. A practitioners' guide to understanding and implementing gender-responsive budgets*. Commonwealth Secretariat.
- CAGATAY, N., MÜMTAZ K. Y GROWN, C. (1995): «Introduction». *World Development* 23 (11): 1827-36
- COMITÉ ASESOR (2003): *Opinion on gender budgeting*. Advisory Committee On Equal Opportunities for Women and Men. Unión Europea.
- CONSEJO DE EUROPA-COUNCIL OF EUROPE (2005a): «Rapport sur l'integration d'une perspective de genre dans le processus budgétaire». *Project de rapport final du Groupe de Specialistes sur l'integration d'une perspective de genre dans le processus budgétaire* (EG-S-GB). EG-GB (2004) RAP FIN prov 2. Division Egalité. Direction Generale des droits de l'homme. DGII. [www.coe.int/equality/fr](http://www.coe.int/equality/fr).
- (2005b): *Gender budgeting. Final report of the Group of specialists on gender budgeting* (EG-S-GB). Directorate General of Human Rights. Strasbourg. [www.coe.int/equality/fr](http://www.coe.int/equality/fr).
- CONSEJO NÓRDICO (2005): *Igualdad y Finanzas públicas. Documento de debate sobre presupuestos sensibles al género*. Copenhagen.
- EIGE (2016): *Poverty, gender and intersecting inequalities in the European Union*. European Institute for Gender Equality.
- ELMAN, R.A. (1995): «The State's Equality for Women. Sweden's Equality Ombudsman», en *Comparative State Feminism*, por Stetson y Mazur (ed.) Sage Publications. pág. 237-253.
- ELSON, D. (2002): «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
- (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. Pág 239-256.
- FREY, R. (2008): «Paradoxes of Gender Budgeting». Discussion paper 14. *The First International Conference on Gender Responsive Budgeting and Social Justice*. The Nordic-Baltic Network on Gender Responsive Budgeting. Vilnius.

- GFA (vva): *Informe de Evaluación de Impacto de Género. Proyecto de presupuestos generales del Territorio Histórico de Gipuzkoa*. Gipuzkoako Ogasuna. Gipuzkoako Foru Aldundia/Diputación Foral de Gipuzkoa.
- HEWITT, G.; MUKHOPADHYAY, T. (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.
- JUBETO, Y. (2005): «Reflexión sobre las principales metodologías utilizadas en los análisis presupuestarios desde la perspectiva de género a nivel internacional y sus vínculos con la participación social». *I Congreso de Economía Feminista: Bilbao*.
- (2006): «Principales elementos en el proceso de elaboración de un presupuesto con enfoque de género», dentro de De la Fuente, Maria. y Laia Ortiz, (Coords): *Els pressupostos amb perspectiva de gènere, repte per als governs locals*. Institut de Ciències Polítiques i Socials: Ciutats i persones: 22, Barcelona.
- (2007a): *Los presupuestos públicos con enfoque de género: instrumento de análisis de la política económica desde la perspectiva de feminista*. Tesis Doctoral. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.
- (2007b): «Experiencias europeas en presupuestos con enfoque de género: una revisión crítica», *Aequalitas*, 21: 6- 24.
- (2008): «The experience of the Basque Country on Gender Budgeting: main opportunities and challenges». Gender & Well-Being Cost Action A-34 Symposium 25th-27th June: Madrid.
- (2012): «Algunas reflexiones sobre los requisitos necesarios para integrar la perspectiva de género en el proceso presupuestario» (22-29), en *El género de la economía o la economía de género*. Actas VIII Congreso Estatal Isonomía.
- (2014): «Los presupuestos con enfoque de género: un instrumento feminista a favor de la equidad en las políticas públicas», en Carrasco, Cristina (ed.) *Con voz propia. La economía feminista como apuesta teórica y política*. Viento Sur. La oveja roja.
- JUBETO, Y.; O'HAGAN, A. (2010): *Gender Budgeting. Proposal to the European Union Institutions on the Added value of introducing gender-based analysis*. Informe técnico encargado por el Ministerio de Igualdad Del Gobierno De España. Ministerio De Igualdad.
- JUBETO, Y.; LARRAÑAGA, M.; MARTÍNEZ, M.J. (2008): *Pautes per introduir la perspectiva de gènere en els pressuposts del Consell de Mallorca*. Consell de Mallorca: Departament de Joventut i Igualtat.
- JUBETO, Y.; LARRAÑAGA, M. (2012a): «Análisis crítico de una legislatura de Informes de Impacto de Género en los Presupuestos Generales del Estado (2009-2012)». *Congreso Internacional para el impulso de políticas de Igualdad de mujeres y hombres*. Emakunde. Bilbao.
- (2012b): «Aprendizajes de las iniciativas de presupuestos con enfoque de género a partir de una muestra de experiencias llevadas a cabo en el estado español (2005-2010)». *XIII Jornadas de Economía Crítica*: Sevilla.
- (2013): «Análisis crítico de los Informes de Impacto en función del Género adjuntos a los Presupuestos de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAE) (2009-2013)». *IV Jornadas de Economía Feminista*. Carmona. Sevilla.
- (2016): «Aprendizajes de la experiencia del País Vasco en Presupuestos con Enfoque de Género: el caso de la Diputación Foral de Gipuzkoa (2010-2015)». *XV Jornadas de Economía Crítica*: Madrid
- JUNTA DE ANDALUCÍA (2009): *Proyecto G+. Una metodología para avanzar en la igualdad de género desde los presupuestos públicos*. Consejería de Economía y Hacienda.
- (vva): «Informe de Evaluación de Impacto de género del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía». *Comisión de Impacto de Género en los Presupuestos*. Consejería de Economía y Hacienda.
- KLATZER, E. (2015): «La experiencia austriaca y el papel de la Red Europea de Presupuestos de género». *Jornadas Internacionales: ¿Tiene sexo la política presupuestaria?*. Diputación Foral de Gipuzkoa. 5 y 6 de marzo. Donostia-San Sebastián.
- MCKAY, A. (2005): «Developing a Gender Budget Initiative. A Question of Process or Policy? Lessons learned from the Scottish Experience», Conferencia *Gender Sensitive Budgets in the Public Sector*. Fundación Heinrich Boell. 7-8 Abril, Colonia.

- MCKAY, A.; FITZGERALD, R. (2003): *Manual: Presupuestos sensibles al género en la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Gobierno Vasco: Emakunde.
- PNUD (2015): *Informe de Desarrollo Humano*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- QUINN, S. (2003): «Taking forward gender budget analysis in Ireland». Pan Island Gender Budget Conference. London. [www.wbg.org.uk/pdef/SheilaQuinn-Ireland.pdf](http://www.wbg.org.uk/pdef/SheilaQuinn-Ireland.pdf).
- (2016): «Europe: A survey of Gender Budgeting Efforts». *IMF Working Paper WP/16/155*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- SCHMITZ, C. (2005): «Gender responsive budgeting in the Nordic Countries. The Scandinavian experience: barriers, results and opportunities». *Seminario: Política Fiscal y Género*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.
- SHARP, R.; BROOMHILL, R. (1990): «Women and government budgets». *Australian Journal of Social Issues*, 25 (1), págs 1-14.
- (2002): «Budgeting for equality: The Australian experience». *Feminist economics* 8 (1), págs. 25-47.
- STIGLITZ, J.; AMARTYA, S.; FITOUSHI, J.P. (2009): «Informe de la Comisión sobre la Medición del Desarrollo Económico y del Progreso Social». Paris: INSEE.
- STOTSKY, J.G. (2016): «Gender budgeting: Fiscal Context and Current Outcomes», IMF Working Paper WP/16/149. Washington, DC: International Monetary Fund.
- VERLOO, M. (ed.) (2007): *Multiple Meanings of Gender Equality. A critical frame analysis of gender policies in Europe*. CPS Books. Central European University Press: Budapest-New York.
- VILLOTA, P.; JUBETO, Y.; FERRARI, I. (2009): «Estrategias para la integración de la perspectiva de género en los presupuestos públicos». *Observatorio 17*. Instituto de la Mujer: Ministerio de Igualdad del Gobierno de España.
- WARING, M. (1990): *If women counted. A new feminist economics*. Harper Colling Publishers: San Francisco.