

Presupuestos con perspectiva de género: la experiencia de España

Informe presentado al seminario organizado por la Comisión Europea: "The EU Mutual Learning Programme in Gender Equality – Progress on gender and equality budgeting within the European"

María Pazos Morán.

Abstract

El objetivo de los presupuestos con perspectiva de género (GB) es reestructurar los gastos e ingresos públicos, eliminando las partidas que mantienen o aumentan la división sexual del trabajo y, por el contrario, aumentando o introduciendo otras que promuevan la distribución equitativa de los recursos, del empleo, del trabajo doméstico y de cuidados, así como la igualdad de oportunidades y la ausencia de violencia en todas las esferas de la vida y de la sociedad. En resumen, el objetivo del GB es avanzar hacia una sociedad sin división sexual del trabajo (DST), sin patriarcado.

En este artículo se describe la situación y evolución de las políticas públicas, esencialmente de orientación familiarista y con escasa protección social. Se han producido ciertos avances legislativos para intentar reducir la desigualdad de género. Se ha mejorado el sistema estadístico, se han hecho obligatorios los informes de impacto de género de las leyes y se han realizado experiencias de GB.

Se analizan tres experiencias de GB ilustrativas por distintos aspectos (Presupuestos Generales del Estado y de dos regiones). Las tres presentan la misma pauta: gran expectación al principio y, posteriormente, fin o congelación de la experiencia.

Con todo, ha aumentado considerablemente la conciencia de la ciudadanía y se han producido debates sociales sobre reformas estructurales, que responden a necesidades perentorias y son condición necesaria para socavar la DST. Entre ellas destacan la universalización de la atención a la dependencia y de la atención/educación infantil; los permisos parentales igualitarios; las políticas laborales, en particular la reducción de jornada; y la eliminación de los incentivos al matrimonio y al cuidado en el hogar. Pero ninguna de ellas se ha llegado a abordar sustancialmente.

La conclusión fundamental: después de dos décadas de intentar cambiar la orientación de los presupuestos públicos mediante procesos de GB, quizás ha llegado el momento de apelar a la voluntad política de quienes tienen que tomar las decisiones de políticas públicas al más alto nivel.

1.- Contexto del país

España es un país tradicionalmente conservador. El gasto social es más bajo que la media de la UE y está orientado en gran medida al mantenimiento de la familia tradicional (ejemplos: prestaciones y desgravaciones para el cuidado en casa, incentivos fiscales y legales al matrimonio).

Después de 40 años de contra-reacción patriarcal bajo una dictadura férrea, la Constitución de 1978 reconoció formalmente la igualdad entre mujeres y hombres. Las primeras políticas de igualdad datan de 1986, cuando se creó el "Instituto de la Mujer" con la orientación de ejecutar "políticas de igualdad".

A partir del Congreso de la ONU sobre la Mujer en Beijing, 1995, el Gobierno español decide adoptar la orientación del Gender Mainstreaming (GM). A principios de este siglo, el GB llegó a la agenda de los organismos de igualdad y de las organizaciones feministas.

En 2003 se emite la Ley 30/2003, que establece la obligatoriedad de que todos los anteproyectos de leyes y reglamentos que se presenten al Consejo de Ministros vayan acompañados de un informe de impacto de género.

En 2007, la Ley orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (Ley de Igualdad) refuerza esta obligatoriedad y la extiende a todos los proyectos y planes de relevancia. También ordena "*Incluir sistemáticamente la variable sexo en las estadísticas, encuestas y recogida de datos*"; crear nuevos

indicadores y mecanismos para conocer la discriminación; aumentar el tamaño de las muestras; y otras mejoras en las estadísticas.

También, en la misma Ley, se crea la Comisión interministerial para la igualdad de género, y unidades de igualdad en todos los ministerios. Se establece la obligatoriedad de que las listas electorales tengan al menos el 40% de cada sexo para ser admitidas; la obligación de elaborar planes de igualdad en las empresas de más de 250 personas empleadas (ampliado a las de más de 50 en 2022), entre otras medidas.

La elaboración de los informes de impacto de género se ha ido generalizando y mejorando en su apariencia. En los primeros años, la inmensa mayoría de estos informes se limitaban a una o dos páginas para cumplir formalmente con la obligación legal, bien declarando que la medida en cuestión era irrelevante respecto al género o bien que su impacto era positivo.

Posteriormente se han ido incluyendo indicadores de desigualdad de género en la población afectada. En algunos casos excepcionales, en el proceso de evaluación se cambia el contenido del programa para incluir acciones correctoras de la desigualdad. Pero, casi dos décadas después, la conclusión sistemática de estos informes, incluidos los de los presupuestos, sigue siendo la misma: o bien que el programa en cuestión no tiene relevancia respecto al género, o bien que su impacto es positivo ([Marugán, 2020](#)).

Cabe preguntarse: ¿positivo en comparación con qué? Si fuera en comparación con su inexistencia, muchos programas tendrían impacto de género positivo. Pero, ¿en qué medida han contribuido estos informes a cambiar la orientación de los presupuestos, que era el objetivo del GB?

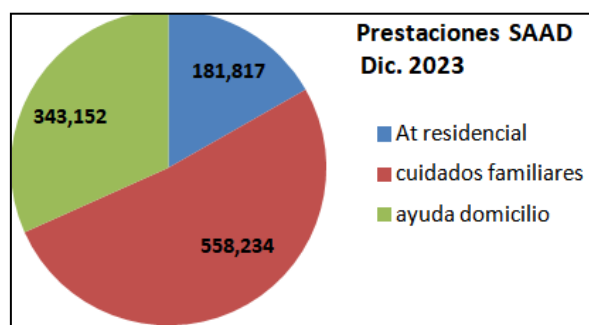
Generalmente no encontramos ni siquiera un análisis de incidencia o distribución de las grandes partidas de gasto sobre mujeres y hombres; menos aún de los impactos sobre el comportamiento y, en consecuencia, sobre los roles de género y la división sexual del trabajo.

2.- Debate sobre las políticas públicas

Mucha atención y muchas esperanzas se suscitaron a partir de la definición por parte de la UE, y su adopción formal por España, primero de la estrategia del GM y posteriormente del GB. Habíamos comprobado que los "organismos de igualdad" no podían compensar la desigualdad, y que por tanto había que cambiar la corriente principal de las políticas públicas. Pero, una vez que se crearon las unidades de igualdad en todos los ministerios y organismos; una vez que las AAPP empezaron a elaborar los informes de impacto de género de los presupuestos, se comprobó que estos mecanismos tenían sus limitaciones como instrumento para avanzar en el objetivo declarado del GB: cambiar la estructura de los ingresos y gastos públicos. Así que la atención pública se apartó de esos procesos, a la vez que el debate sobre las reformas estructurales cobraba importancia.

En 2004, el nuevo presidente del Gobierno declaró que era feminista, nombró un gobierno paritario y quiso que la primera ley aprobada y el emblema de su legislatura fuera la Ley contra la violencia de género (Ley Orgánica 1/2004). Estos gestos tuvieron un enorme efecto mediático y pusieron la igualdad/desigualdad de género en primer plano del debate político.

En 2006 se aprobó la Ley de Dependencia (Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia). Esta Ley reconocía por primera vez el derecho a la atención (aunque no a la atención suficiente) y fijaba un catálogo de prestaciones. Entre ellas se encuentra la "prestación por cuidados en el entorno familiar", que otorga una exigua paga a las cuidadoras familiares 24h/7días (llamada popularmente "la paguita").



Esta prestación fue objeto de intenso debate (la mayoría de las mujeres parlamentarias y muchas feministas se oponían a ella). Por fin se incluyó en la Ley con carácter excepcional debido a su reconocido impacto de género negativo. Y, como era de prever, "la paguita" se convirtió en la medida estrella del Sistema de Atención a la Dependencia (SAAD); junto

con la ayuda a domicilio. Ambas cuentan con la cuidadora familiar, que es la figura principal del sistema:.

Por otro lado, las grandes empresas (en muchos casos grandes fondos de inversión) acaparan la gestión de los servicios de financiación pública, lo que hace que las trabajadoras sean cada vez más precarias y la atención sea cada vez más deficiente. Entre 2022 y 2023, el gasto total de atención a la dependencia subió un 12.57%. Este aumento es muy bajo en comparación con las necesidades existentes y, lo que es peor, no redunda en una mayor y mejor provisión pública de cuidados.

El debate continúa conforme la demanda de atención aumenta y las familias no dan abasto ni siquiera con la intensísima dedicación de las mujeres. Existen estudios que proponen la universalización de la atención por parte de los servicios públicos, [como este del Instituto de Estudios Fiscales y la Universidad Pompeu Fabra](#), que cuantifica el coste y elabora un plan de viabilidad a 10 años.

La ya crítica situación de las residencias de mayores se vio evidenciada y agravada en grado sumo por las "políticas COVID" y sus consecuencias: prohibición de visitas, protocolos de aislamiento, desbandadas y bajas masivas del personal, etc., que dejaron a las personas residentes abandonadas y desprestigiaron aún más estas instituciones. En lugar de evaluar y atajar esta catastrófica situación, el Gobierno ha acuñado la "[estrategia de desinstitucionalización](#)", poniendo la permanencia en los hogares de la población dependiente aún más en valor que antes, si cabe. La siguiente tabla ilustra este retroceso.

Evolución comparada de prestaciones del SAAD: residencias y cuidados en el entorno familiar

	Diciembre de 2018	Septiembre de 2024	Aumento (%)
Atención residencial	166,579	182,987	10%
Cuidados familiares	406,848	610,331	50%

La atención/educación infantil de 0 a 3 años es otro gran debate. En 2007, el Presidente Zapatero [prometió llegar a su universalización](#) en la legislatura de 2008 a 2012. Desde entonces, los sucesivos gobiernos e [incluso el Parlamento](#) vuelven a enunciar ese objetivo periódicamente. En la realidad, el número de criaturas escolarizadas en ese primer ciclo no crece (446.519 en 2012; 434.498 en 2022). Y es que la mitad de las familias no utilizan la educación infantil de 0 a 3 años porque no pueden pagarla, según evidencia [un estudio de viabilidad](#) de dicha universalización en 5 años.

La Ley de Igualdad de 2007 amplía las previsiones para que las mujeres abandonen el empleo por razones de cuidado, parcial o totalmente, con pérdida de salario (medidas de conciliación). La Ley de Igualdad no menciona los servicios públicos ni las jornadas de trabajo. Eso sí, establece por primera vez un permiso laboral de paternidad pagado por la Seguridad Social de dos semanas (indudablemente un avance frente a los 2 días a cargo de la empresa que había hasta entonces, pero ocho veces menor que el permiso de maternidad de 16 semanas. Desde 2021 los permisos ya son de igual duración e intransferibles, aunque siguen sin ser igualitarios (ver apartado siguiente).

Los incentivos fiscales a la permanencia de las mujeres casadas en el hogar resultan más opacos para el público, pero también han sido objeto de debate, mientras la regulación de los impuestos personales sigue acumulando incentivos a que las mujeres cuiden en el hogar. En la [Ley de reforma fiscal de 2006](#) se reconoce: "*En esta consideración de las circunstancias personales y familiares cabe efectuar una mención a la opción por la tributación conjunta. La política de no discriminación por razón de género y razones de simplificación de la gestión del impuesto podrían justificar su revisión. No obstante, se mantiene su tratamiento actual...*".

En definitiva, aunque durante las dos primeras décadas de este siglo se concedió importancia a la igualdad de género, la actuación de los gobiernos se quedó a las puertas de las reformas estructurales que hubieran podido reducir el grado de familiarismo en España.

Desde 2020 asistimos a una ola de contra-reacción social, y particularmente patriarcal. El movimiento feminista ha perdido iniciativa y los debates sobre el cambio estructural hacia la igualdad de género han perdido fuerza.

En resumen, la orientación del presupuesto público sigue esencialmente intacta. En los hogares, las mujeres siguen siendo las cuidadoras principales y los hombres siguen siendo simples "ayudantes" en el mejor de los casos. En el empleo, las mujeres siguen ocupando los puestos más precarios. Cuando existen necesidades de cuidado en la familia, se ven sometidas a dobles y triples jornadas. Muchas pierden su medio de vida independiente y/o terminan en la pobreza. No hay prestaciones ni desgravaciones fiscales para ex - amas de casa ni para ex - cuidadoras.

3.- Ejemplos de buenas prácticas

3.1.- Tres experiencias de GB relevantes en España

3.1.1.- País Vasco

Se inició en 1999 por iniciativa del Instituto Vasco de las Mujeres (Emakunde). Crearon una librería virtual; organizaron seminarios con la participación de expertas como Ronda Sharp, Diane Elson o Rona Fitzgerald. En 2002 iniciaron una experiencia piloto con participación de 6 departamentos gubernamentales. Se comprobó la existencia de desigualdades y la insuficiencia de las estadísticas. Se presentaron los resultados en un seminario y se elaboró una guía. Y ese fue el fin de la experiencia.

Sin embargo, con esta experiencia se activó el debate sobre GB en España; se conocieron otras experiencias y, sobre todo, se aprendió de los factores que impidieron su consolidación: participación voluntaria; iniciativa de la autoridad de género exterior al Departamento de Hacienda y sin respaldo del Gobierno al más alto nivel.

3.1.2.- Andalucía

El gobierno regional (del PSOE desde 1977 hasta 2019) fue el primer gobierno en España que llegó a tener un 50% de mujeres; el que promovió por primera vez la regla de paridad en las listas electorales llamada "cremallera" como condición para ser aceptadas.

El proyecto de GB se inició como iniciativa del Consejero de Hacienda. Entre 2003 y 2005, el Parlamento aprobó por Ley: 1) la obligatoriedad de los informes de impacto de género de todas las leyes, y en particular de la Ley de Presupuestos anual; 2) la creación de la Comisión de Evaluación de Impacto de Género, dependiente de la Consejería de Hacienda, presidida por la Viceconsejera y con el Director General de Presupuestos como Secretario, compuesta por un hombre y una mujer funcionarios de alto nivel de cada Consejería y por dos representantes del Instituto de la Mujer. Desde 2007, el Informe de Impacto de Género es uno de los libros oficiales del Presupuesto. Se establecieron controles y auditorías con el fin de asegurar la revisión y la redefinición de los programas.

Sin embargo, tampoco esta experiencia llegó a cuestionarse las grandes partidas presupuestarias. Con el tiempo, estos procesos fueron perdiendo interés por parte del Gobierno y de la ciudadanía. En 2024, el Gobierno (ya de PP y Vox) declara agotado el proceso; suprime los mecanismos de fiscalización obligatoria del Informe; elimina la Comisión de Impacto de Género interministerial; y suprime las auditorías.

En resumen, Andalucía trató de aplicar las enseñanzas de experiencias anteriores que habían fracasado por ser iniciativas de la Autoridad de Género. Para asegurarse la capacidad de cambiar la orientación del Presupuesto, puso en pie un proceso "top - down". Blindó el proceso por Ley para que permaneciera más allá de los gobiernos que lo impulsaron. Pero aún así se agotó sin haber llegado al objetivo.

3.1.3.- Informes de impacto de género de los PGE

En 2007, organizaciones feministas demandan judicialmente al Gobierno por no elaborar anualmente el informe de impacto de género de los PGE, y consiguen que dicho informe se empiece a realizar en 2009.

Durante los primeros años, el informe se limita a ofrecer algunos datos sobre la situación de mujeres y hombres y a afirmar que cada programa analizado tratará de reducir las desigualdades. Por esa sola razón, y

sin ofrecer una sola cifra presupuestaria, concluye en todos los casos que el impacto de género del programa enunciado es positivo. Así ocurre en el [Informe correspondiente a los PGE de 2011](#), a pesar de que ese año se realizan importantes recortes e incluso se suprime el Ministerio de Igualdad que se había creado en 2008.

Desde 2008, la Plataforma feminista "[Impacto de Género Ya](#)" analiza las grandes partidas de gasto de los PGE y su evolución. Sobre el informe oficial, [en 2014](#) señala: *"El Informe de Impacto de Género del Presupuesto excluye el análisis de gran parte de los programas y sigue sin incluir información sobre las asignaciones presupuestarias de los programas incluidos"*.

Actualmente, el Informe ya es uno de los libros oficiales de los PGE, y su consulta en la web es mucho más amigable, pero su contenido sigue en la misma tónica. Por ejemplo, el programa de "Política Tributaria" en el [informe de 2023](#) (el último, ya que en 2024 se prorrogaron los PGE) [afirma](#) que *"el sistema tributario español se basa en los principios de generalidad e igualdad y, consecuentemente, las normas tributarias no contienen sesgos de género"*... de donde deduce que el impacto de género del programa es positivo.

3.2.- Un asalto a la DST en la familia: el caso de los permisos parentales en España

En España los permisos de maternidad y paternidad fueron formalmente desiguales hasta 2019. La Plataforma por Permisos Iguales e Intransferibles de nacimiento y adopción ([PPIINA](#)) demandaba un permiso de igual duración para cada persona progenitora, totalmente intransferible (a la vista de las experiencias de otros países) y pagado al 100%. Y, efectivamente, en 2021 se culminó la reforma que instauró el permiso actual, llamado "de nacimiento y cuidado del menor", de 16 semanas para cada progenitor/a, a disfrutar durante el primer año, intransferible y pagado al 100%, tal como se proponía.

Pero, si bien se había evitado la trampa de la transferibilidad, en este caso la mayor trampa introducida es la de la simultaneidad: la ley obliga a que las primeras 6 semanas se tomen a partir del nacimiento y, si se quieren aplazar las 10 restantes, se necesita el acuerdo de la empresa para tomarlas a tiempo completo en las fechas deseadas. El resultado es que la mayoría de los padres se toman sus 16 semanas simultáneamente a la madre, lo que impide que los padres se queden solos a cargo de sus bebés un tiempo sustancial (ver más detalles en [este estudio](#)).

La reforma española de los permisos parentales podría haber sido pionera, pero ha sido otra oportunidad perdida: ni sirve para que la mayoría de los hombres se inicien en los cuidados ni para que las madres puedan volver a sus puestos de trabajo sin tener que tomarse permisos no pagados o reducciones de jornada "por conciliación". Todo en detrimento también de los bebés que, con el mismo gasto público, podrían haber tenido aseguradas 30 semanas de cuidado en casa por sus dos progenitores, en lugar de las 16 actuales.

4.- Conclusiones y recomendaciones

En muchas ocasiones, los procesos de GB se han considerado un ejercicio técnico que a la ciudadanía le parece difícil de desbrozar. Frecuentemente se achacan las deficiencias a la falta de formación de las personas funcionarias. Sin embargo, las organizaciones sociales (feministas, sindicales, etc.) analizan las partidas presupuestarias que les afectan sin necesidad de formación especializada en técnica presupuestaria.

La estrategia del mainstreaming de género surge tras comprobarse que varias décadas de políticas específicas de igualdad no habían dado grandes resultados. Una década después, a la vista de que no estaba cambiando la corriente principal, surge la estrategia del GB. Han pasado otros 20 años y quizás sea el momento de evaluar los resultados de esta estrategia en relación a su objetivo aún pendiente: cambiar la estructura de los presupuestos, que es lo mismo que cambiar la corriente principal de las políticas públicas.

El movimiento feminista ha conquistado derechos y las mujeres los hemos aprovechado extensivamente. Gozamos de derechos civiles, accedemos a la educación, al empleo (o al paro), a los parlamentos. Pero ya hemos comprobado que *"no es lo mismo tenerlo todo que tener que hacerlo todo"*. Estamos agotadas por las dobles y triples jornadas; seguimos siendo mucho más precarias y, en países como España, muchas son

económicamente dependientes. Aquí una lista de algunos cambios estructurales para que la igualdad sea posible en la realidad:

1. Permisos de maternidad/paternidad iguales, intransferibles, pagados al 100% y con libertad para que madres y padres se turnen;
2. Educación infantil universal desde el fin de los permisos de maternidad/paternidad, de calidad y con horarios suficientes, completamente pública y gratuita;
3. Atención a la dependencia universal, suficiente y de calidad (para lo que necesariamente tiene que ser de gestión pública)
4. Jornadas de trabajo estables y cortas para que sean compatibles con los cuidados (35 horas semanales en 5 días, no en 4).
5. Eliminación de todos los incentivos a la permanencia de las mujeres en el hogar y de todas las prestaciones no pagadas o mal pagadas, de tal forma que todas las mujeres sean económicamente independientes durante toda su vida.

Estas no son todas las medidas necesarias para cambiar la orientación de los presupuestos públicos, pero son esenciales. Son abordables económicamente y gozan de gran popularidad. Los estudios de viabilidad están disponibles. No son nuevas, y algunos países ya han avanzado en algunas de ellas. Solo necesitamos que los gobiernos tengan la voluntad política de dar el salto estructural.