

LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE GÉNERO EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA

Mario Salas Galán
Octubre de 2009

ANTECEDENTES:

Durante el siglo XX los derechos de las mujeres han experimentado un importante desarrollo tanto a nivel internacional como en nuestro derecho interno.

Desde que Naciones Unidas en 1945 recogiera en su Carta de constitución que entre sus objetivos estaba definir y proteger los derechos y libertades de todo ser humano, sin distinción de raza, sexo o religión, y la Asamblea General en 1948, mediante la Declaración Universal de Derechos Humanos, estableciera que todas las personas, sin distinción alguna de sexo, tiene todos los derechos y libertades proclamados en la misma, entre otros el de la igualdad ante la ley y la protección contra toda discriminación, se ha recorrido un largo camino en cuanto a la concreción del principio de igualdad.

Sin duda, las cuatro Conferencias Mundiales sobre las mujeres patrocinadas por Naciones Unidas y celebradas en Méjico (1975), Copenhague (1980), Nairobi (1985) y Pekín (1995) han resultado de gran utilidad en este avance.

Es en la IV Conferencia Mundial (Pekín, 1995) cuando se introduce como importante estrategia de avance, la necesidad de aplicar la **transversalidad del principio de igualdad o *mainstreaming*** de género, extendiéndose así la utilización del término “género” para hacer referencia a la construcción social de la diferencia sexual entre hombres y mujeres, como distinto al sexo que hará referencia a las diferencias biológicas, invitándose a los gobiernos y a los demás agentes a *integrar la perspectiva de género en todas las políticas y los programas para analizar sus consecuencias para las mujeres y los hombres respectivamente, antes de tomar decisiones.*

En consecuencia queda claramente definido que las diferencias por razón de género hacen referencia a las diferencias sociales y culturales entre hombres y mujeres por lo que al ser de carácter estructural pueden variar en el tiempo o en la cultura.

Durante los preparativos de dicha conferencia, el Consejo de Europa comisionó un grupo de personas expertas, que definió la transversalidad de género (*mainstreaming*) como *la (re)organización, la mejora, el desarrollo y la evaluación de los procesos políticos, para que se incorpore una perspectiva de igualdad de género en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas, por los actores que participan normalmente en la adopción de las políticas.*

Esta viene siendo la definición más aceptada y citada en los documentos europeos.

En el ámbito de la Unión Europea, el Tratado de Roma (1957) en su art. 119 estableció la igualdad de salarios entre hombres y mujeres por igual trabajo.

Por su parte, el Tratado de Amsterdam (1997) en sus arts. 2, 3, 13 y 141 garantiza en la Comunidad la aplicación del principio de igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres, la promoción de la igualdad y la eliminación de desigualdades existentes y da al Consejo la posibilidad de tomar medidas para combatir la discriminación basada en el sexo, pudiendo adoptarse medidas de acción positiva para corregir las diferencias existentes.

Dentro del denominado impacto social ha de tomarse en consideración el impacto que la medida estudiada va a tener en la igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres. Esto es: el impacto de género.

El 31 de Diciembre de 2003 el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión adoptaron un acuerdo interinstitucional sobre "legislar mejor" estableciendo en su párrafo 30 que *"cuando se aplique el procedimiento de codecisión, el Parlamento Europeo y el Consejo podrán encargar también, sobre la base de criterios y procedimientos definidos conjuntamente, análisis de impactos previos a la aprobación de una modificación sustancial, bien en primera lectura, bien en la fase de conciliación. Después de la aprobación del presente Acuerdo y con la mayor brevedad, las tres instituciones realizarán un balance de sus respectivas experiencias y examinarán la posibilidad de definir una metodología común"*.

Como consecuencia de ello, en la actualidad, entre las políticas desarrolladas por la UE, se viene dando gran importancia a la evaluación de los impactos producidos por su propia actuación: impacto económico, social y medio ambiental, así como a que esta evaluación debe servir de ayuda en la toma de decisiones políticas.

Durante el IV Programa de Acción Comunitaria para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (1996-2000) se elaboró por la Comisión una Guía para la evaluación de impacto en función del género, siendo este documento uno de los más elaborado para la realización de los informes, por lo que a continuación se expone un breve resumen de la misma.

El resumen de esta Guía es el siguiente:

1.- Introducción: En ella se pone de manifiesto que las decisiones políticas que parecen no sexistas pueden tener un diferente impacto en las mujeres y en los hombres, aún cuando esta consecuencia ni estuviera prevista ni se deseara. Se ha de proceder a la evaluación del impacto en función del género para evitar consecuencias negativas no intencionales y para mejorar la calidad y la eficacia de las políticas.

2.- Los conceptos básicos: sexo y género, igualdad entre hombres y mujeres, transversalidad (*mainstreaming*).

3.- Pertinencia con respecto al género: Un estudio detenido puede revelar que políticas que parecen no sexistas afectan de manera diferente a mujeres y a los hombres. ¿Por qué?. Porque existen diferencias sustanciales en las vidas de mujeres y hombres en la

mayoría de los ámbitos, diferencias que pueden explicar el hecho de que políticas aparentemente no discriminatorias tengan un impacto diferente en las mujeres y los hombres, y refuerzan las desigualdades existentes. Las políticas dirigidas a grupos objetivos o a determinados colectivos – o con implicaciones claras para estos grupos – son, por lo tanto, en mayor o menor medida, pertinentes con respecto al género.

En un proceso de integración de la perspectiva de género, en el conjunto de las políticas, es necesario ver si la dimensión de género es pertinente para la política en cuestión, disponiéndose de datos desagregados por sexo, estudiarlos y plantearse las cuestiones apropiadas: ¿La propuesta va dirigida a uno o más grupos objetivos? ¿Afectará a la vida diaria de una o de varias partes de la población?, ¿Existe en este ámbito diferencia entre las mujeres y los hombres (por lo que se refiere a los derechos, los recursos, la participación, las normas y los valores vinculados a la pertenencia a un sexo)?.

Si la respuesta a cualquiera de estas dos cuestiones, es positiva, la dimensión de género es pertinente. Entonces, hay que evaluar el impacto potencial de la propuesta en los hombres y en las mujeres.

4.- Evaluación del impacto de género: Los criterios a tener en cuenta para la evaluación del impacto en función del género son en primer lugar **las diferencias entre las mujeres y los hombres** que se puedan constatar en el ámbito en cuestión (la participación, los recursos, las normas sociales y los valores, así como los derechos para hacer frente a la discriminación directa o indirecta) y en segundo lugar **¿Cómo pueden las políticas europeas contribuir a eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer y promover su igualdad?**

La Guía pone de manifiesto que debe realizarse un estudio empírico, una investigación, encuesta, etc. Se hace imprescindible disponer de datos fiables sobre las diferencias preexistentes en el momento de evaluar el impacto que una futura norma puede tener en materia de género y pone ejemplos al respecto:

Los recursos: Hay que estudiar la distribución entre mujeres y hombres de los recursos importantes, como el tiempo, el espacio, la información, el dinero, el poder político y económico, la educación y la formación, el trabajo y la carrera profesional, las nuevas tecnologías, los servicios de asistencia sanitaria, la vivienda, los medios de transporte, el ocio, etc. Por tanto, hay que disponer de datos, actualizados y desglosados por sexos, dentro de la futura norma que se debe valorar.

La participación: Hay que desglosar por sexo el grupo o grupos afectados por la valoración, especialmente la representación de las mujeres y los hombres en la toma de decisión, a todos los niveles. Es necesario, pues, disponer de estudios previos respecto de los porcentajes de participación desglosados por sexo y entidad, grupo u organismo afectado por la valoración.

Las normas sociales y los valores determinados en los roles tradicionales: Es necesario determinar cuales son los valores subyacentes que influyen en el establecimiento

de los roles de género, particularmente los que corresponden a la división del trabajo en función del sexo, las actitudes y los comportamientos de las mujeres y los hombres en relación a una situación determinada, las características masculinas y femeninas que se crean subyacentes en la expresión de los valores predominantes y el grado de desigualdad que se pueda observar respecto de la elaboración conceptual aplicada a cada uno de los sexos. En este caso no se puede trabajar a partir de datos empíricos, sino de percepciones socioculturales, que son más difíciles de precisar, pero que se deberán encontrar a través de los diversos métodos que nos ofrecen diversas ciencias sociales en su conjunto.

Los derechos: Es necesario tener presentes los derechos que el ordenamiento jurídico ofrece para hacer frente a la discriminación directa o indirecta.

Por último, la Guía, establece **un ejemplo muy claro al respecto**: “Al estudiar un sector aparentemente neutro, como el de los transportes, un examen más atento pone de manifiesto diferencias sustanciales entre mujeres y hombres, en cuanto a las modalidades de utilización y acceso a los medios de transporte públicos y privados. Las mujeres, tienen acceso a un coche particular con menos frecuencia que los hombres, y utilizan más los transportes públicos. En consecuencia, tienen mucho que ganar con mejoras relativas a la disponibilidad y el coste de los transportes públicos. Estas desigualdades, tienen implicaciones en cuanto a la participación de las mujeres y de los hombres, respectivamente entre los distintos grupos objetivo del sector del transporte, y se ven influidas por el desequilibrio existente entre hombres y mujeres en los niveles de responsabilidad de este sector. Estas desigualdades, reflejan diferencias entre los dos sexos en la distribución de los recursos (p.ej. un coche particular), y refuerzan las desigualdades existentes relativas a las dificultades de tiempo (en la medida en que un coche privado representa un ahorro de tiempo). El proceso de decisión en la familia sobre la utilización de un recurso limitado, como el coche familiar, puede estar influido por normas y valores sociales, en cuanto a la importancia relativa que se concede a las necesidades del marido y de la mujer, respectivamente.”

LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE GÉNERO EN LAS DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL.-

Nivel Estatal.-

La Constitución Española, atribuye a los poderes públicos en el art. 9.2, el deber de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas y los grupos en que se integran, sean reales y efectivas y la obligación de remover los obstáculos que impidan su plenitud, facilitando participación de toda la ciudadanía en la vida política económica, cultural y social.

Las Leyes deberían, conforme a este mandato, promover la igualdad. Las políticas de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en España han venido desarrollándose, fundamentalmente a través de los llamados Planes de Igualdad, aprobados por los gobiernos y que, hasta la fecha, en el ámbito estatal se han puesto en marcha cuatro: I (1988-1990), II (1993-1995), III Plan (1997-2000) y IV (2.003-2006).

Como era lógico, es el III Plan de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres el primero que menciona que uno de sus tres ejes esenciales es *desarrollar el principio de transversalidad, que asegure que a cualquier acción se sume la defensa y garantía del principio de igualdad de trato, tanto en el Estado español como en un esfuerzo de cooperación de acciones globales con otros gobiernos.*

Sin embargo es en el IV Plan de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres el que dedica un área específica a la introducción de la perspectiva de género en las políticas públicas con el objetivo de cooperar con las Administraciones Públicas e Instituciones, para introducir la perspectiva de género en todas las políticas, planes y estrategias.

En coherencia con este objetivo, se promulga la Ley 30/2003 de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género, en las Disposiciones Normativas que elabore el Gobierno. Esta Ley modifica la Ley 50/1997 de 27 de noviembre, del Gobierno en los siguientes artículos:

Art. 22, apartado 2: *“El procedimiento de elaboración de proyectos de Ley a que se refiere el apartado anterior, se iniciará en el Ministerio o Ministerios competentes, mediante la elaboración del correspondiente anteproyecto, que irá acompañado por la memoria, los estudios o informes sobre la necesidad y oportunidad del mismo, un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo, así como por una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar.*

En todo caso, los anteproyectos de Ley habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica.

Art. 24, apartado 1b, párrafo segundo: *“En todo caso, los Reglamentos deberán ir acompañados de un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo”.*

Abundando en la necesidad de evaluar el impacto de género de las disposiciones normativas, la Ley Orgánica 3/2007, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres, establece en su art. 19, que *“Los proyectos de disposiciones de carácter general y los planes de especial relevancia económica, social, cultural y artística que se sometan a la aprobación del Consejo de Ministros deberán incorporar un informe sobre su impacto por razón de género”.*

Referencia a las Comunidades Autónomas.-

En diversas Comunidades Autónomas se han adoptado acciones específicas en sus Planes de Igualdad para conseguir la aplicación de la transversalidad del principio de igualdad, sin embargo la obligatoriedad de emisión de un informe de impacto de género en la tramitación de los Proyectos de Ley y Reglamentos que aprueben los Consejos de

Gobierno de las Comunidades Autónomas ha sido regulado por Ley en algunas Comunidades:

1.- La Comunidad Autónoma de **Cataluña** modificó el apartado 2 del artículo 63, de la Ley 13/1989, del 14 de diciembre, de organización, procedimiento, y régimen jurídico de la Administración de la Generalidad de Cataluña, a través de la Ley 4/2.001 de 9 de abril, para que en las propuestas de disposiciones se acompañe una memoria en la que se habrá de “valorar la perspectiva de igualdad de género” y se adjunte “d) un informe interdepartamental del impacto de género de las medidas establecidas en la disposición”.

2.- En la Comunidad Autónoma de **Extremadura**, el art. 66 de la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y Administración de Extremadura, establece, dentro del Capítulo IV relativo al procedimiento de elaboración de reglamentos y anteproyectos de ley, la incorporación, en su caso, de un “informe acerca del impacto de género de la totalidad de las medidas contenidas en la disposición”.

3.- La Comunidad Autónoma de **Andalucía** mediante Ley 18/2003, de 31 de diciembre de 2003, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas, en su artículo 139 introduce la obligación de acompañar informe de evaluación del impacto por razón de género en todos los anteproyectos de ley y reglamentos que apruebe el Consejo de Gobierno, dentro del capítulo VIII dedicado a las medidas en materia de género.

4.- La Comunidad Autónoma de **Galicia**, mediante Ley 7/2004 , de 16 de Julio, para la igualdad de mujeres y hombres, establece en los artículos 7 y 8, dentro del capítulo II dedicado al principio de transversalidad, que han de emitirse informes de impacto de género en el proceso de elaboración de las leyes y los reglamentos.

5.- En la Comunidad Autónoma del **País Vasco** la Ley 4/2.005, de 18 de febrero, para la igualdad de Mujeres y Hombres, en su Título II, referido a las Medidas para la Integración de la perspectiva de género y dentro del capítulo IV dedicado a las medidas para promover la igualdad en la normativa y la actividad administrativa, establece en el artículo 19 la “evaluación previa del impacto en función del género”.

6.- Ley 12/2006, de 20 de septiembre, de la **Comunidad Autónoma de las Islas Baleares**, para la mujer.

7.- **Murcia**, en virtud de la Ley 7/2007, cuyo artículo 10, reitera la obligación de que las disposiciones de carácter general vayan acompañadas de un informe de evaluación del impacto de género que la puesta en marcha de la disposición puede generar.

8.- **Castilla La Mancha**.- Anteproyecto de Ley de Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres.

9.- **Castilla-León**.- Estrategias para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas de la Junta de Castilla y León (sin carácter normativo).

LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE GÉNERO EN LOS PRESUPUESTOS GENERALES.-

Cada vez es más frecuente que con carácter diferencial se proceda a la evaluación del impacto de género que genera una norma específica, tanto a nivel estatal como a nivel de Comunidades Autónomas, estableciéndose criterios de evaluación diferenciados, sobre la base de la elaboración de indicadores de género específicos en el ámbito de la normativa presupuestaria. Ello obedece a un intento por obtener una mejora de la calidad de las normas, lo que hoy constituye una prioridad para el conjunto de los países de nuestro entorno a lo largo de los últimos años, debido entre otros factores, al papel que los ordenamientos jurídicos juegan como motor del desarrollo sostenible, la competitividad y la creación de empleo, e independientemente del fin último que debe cumplir toda norma, que no es otro que el de garantizar la seguridad jurídica de los ciudadanos como destinatarios finales de la misma.

Por ello, el Gobierno de España, siguiendo la pauta establecida por algunas Comunidades Autónomas (Andalucía, Cantabria...) ha aprobado el Real Decreto 1083/2009, de 3 de Julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo, aplicable por vez primera a los presupuestos generales del Estado para 2010, ante el reiterado incumplimiento de la obligación de acompañar la evaluación de género en las disposiciones de carácter general impuesta por la normativa anteriormente vigente, a la que más arriba se ha hecho referencia, con el fin de precisar el contenido, entre otros, del informe sobre el impacto por razón de género, que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamento, a los que hacen referencia los artículos 22 y 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, que fueron modificados por la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno, valoración que reiteró la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

En definitiva, un paso más en lo que a evaluación de impacto de género se refiere, viene constituido por el tratamiento específico y diferenciado de las normas tanto estatales como autonómicas de naturaleza presupuestaria, sobre la base de la creación y análisis de indicadores específicos diseñados para valorar el impacto real de la normativa presupuestaria en cuanto a la implantación de la igualdad real entre hombres y mujeres se refiere.

LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE GÉNERO EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA.-

La Comunidad Autónoma de Extremadura no es ajena a las cuestiones y problemas de carácter general que las diferencias por razón de género plantean. Por eso, con carácter previo, se hace preciso explicar los fundamentos de la evaluación del impacto de género de las políticas públicas, con el fin de entender la necesidad de evaluar dicho

impacto, determinar sus posibles consecuencias y establecer las medidas correctoras pertinentes.

Parece un hecho indubitado que las mujeres y ‘sus labores’ han estado excluidas de todos los espacios públicos; El análisis económico les ignora, las estadísticas públicas les invisibiliza, las políticas públicas desatienden sus necesidades y, a todos los niveles, estamos acostumbrados/as a no tener en cuenta su existencia.

Ante esta certeza, la Ley 30/2003, en su exposición de motivos, destacó que *las preocupaciones de la mujer aún tienen una prioridad secundaria en algunas partes del mundo, y continúa recordando que la Comisión de la Unión Europea ante la constatación de que decisiones políticas que, en principio, parecen no sexistas, pueden tener un diferente impacto en las mujeres y en los hombres, a pesar de que dicha consecuencia ni estuviera prevista ni se deseara, aprobó una comunicación sobre la transversalidad (mainstreaming) como un primer paso hacia la realización del compromiso de la Unión Europea de integrar la perspectiva de género en el conjunto de las políticas comunitarias.*

Pero la evaluación de impacto de género no es un mero ejercicio técnico. Su necesidad se deriva precisamente de que las políticas públicas no son neutrales sino que reflejan, a la vez que potencian, un modelo de sociedad patriarcal. Este modelo de sociedad desigual se transmite a través de todas las políticas sociales, económicas, educativas, sanitarias, etc., pero estos mecanismos no son explícitos y cuesta mucho desvelarlos. La tradición y la costumbre aparecen como ‘lo natural’; y las políticas públicas se consideran ajenas a la desigualdad que ellas mismas producen. Presentada la actual como la única sociedad posible, solo se puede decir sí. Sin embargo, otro modelo de sociedad es posible, un modelo basado en la igualdad total entre hombres y mujeres, una sociedad en la que no exista la división social del trabajo. Y la experiencia histórica internacional nos proporciona evidencias científicas de que este modelo de organización social, basado en personas sustentadoras/cuidadoras en igualdad, no solamente es posible sino más eficiente económicamente. Además, las mujeres han demostrado con creces su resolución irreversible de abandonar la marginalidad, lo que obliga a organizarse de otro modo si se pretende asegurar la pervivencia de la especie humana con un mínimo de democracia.

Las llamadas ‘políticas de igualdad’ no siempre han tenido como punto de referencia la igualdad total. Al contrario, muchas medidas de ‘acción positiva’ y de ‘conciliación’, que se consideran parte de las políticas de igualdad, no se cuestionan, por ejemplo, la división del trabajo sino que en muchos casos la refuerzan. Esto es lo que ha sucedido en las últimas décadas, y lo que movió a la ONU y la Unión Europea a adoptar la estrategia del mainstreaming. Sin cuestionarse la corriente principal de las políticas públicas, se intentaba introducir correctivos, medidas compensatorias que, marginales y con un presupuesto simbólico, no conseguían cambiar el curso de la corriente principal.

Así, el mainstreaming (corriente-principal-eando, traer a la corriente principal), entendido como el cuestionamiento de todas las políticas públicas, está intrínsecamente ligado a la orientación de las políticas hacia un modelo de sociedad igualitario, y eso nos proporciona la pregunta clave para el análisis de impacto de género.

Pero las dificultades de esta estrategia son enormes. El camino es arduo porque se enfrenta al poder establecido, cuestiona todo el día a día de todas las administraciones, de todas las autoridades. Es fácil distraerse a la hora de poner los medios para alcanzar el objetivo fijado. Es difícil enfrentarse a las resistencias, que son numerosas y frecuentemente no explícitas. La ideología dominante dispone de múltiples mecanismos para llevarlo todo otra vez al cauce de siempre. Sin embargo, es el único camino y constituye uno de los objetivos específicos de la evaluación del impacto de género.

Como más arriba se ha expuesto, la norma de referencia en la Comunidad Autónoma de Extremadura viene constituida por el art. 66 de la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y Administración de Extremadura.

Se trata de una disposición de carácter muy genérico que establece una obligación de emisión de informe de naturaleza preceptiva, aunque no vinculante, limitándose a exigir que la totalidad de las disposiciones de carácter general que emanen tanto del gobierno como de la Asamblea de la Comunidad Autónoma de Extremadura, vayan acompañadas de un informe cuya misión es evaluar el impacto que por razón de género puede generar la entrada en vigor de norma, y, por tanto la incidencia que dicha norma puede tener en cuanto la igualdad efectiva de los hombres y las mujeres en la Comunidad Autónoma de Extremadura, su naturaleza, y eventualmente, las medidas tendentes a su concreción.

El análisis del impacto de género implica establecer un contraste entre la normativa estudiada y las distintas disposiciones reguladoras de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, haciendo especial hincapié en la igualdad plena, la no discriminación entre hombres y mujeres y el respeto a la dignidad de todas las personas, principios éstos que constituyen pilares básicos del Ordenamiento Jurídico y punto de inflexión en el desarrollo de las políticas igualitarias. Por ello, el análisis de género, debe hacerse desde una doble perspectiva. En primer lugar mediante el análisis, con criterios eminentemente técnicos, del contenido, en su conjunto, de la norma de que se trata, del mensaje que contiene, de sus destinatarios/as y de la comunicación transversal que pretende, con el objetivo de eliminar cualquier desigualdad entre hombre y mujer y promover su igualdad real, en los términos establecidos en los artículos 2 y 3 del Tratado de Amsterdam.

En segundo lugar, mediante análisis en términos jurídicos de la adecuación o no de la norma a las disposiciones comunitarias y nacionales sobre igualdad de oportunidades y no discriminación, evaluando el impacto que cabría esperar como resultado de la introducción de la política propuesta.

METODOLOGÍA PARA LA ELABORACIÓN DE INFORMES DE IMPACTO DE GÉNERO.-

Ni el art. 66 de la Ley 1/2002, ni ninguna otra disposición, salvo quizás la normativa específica para la evaluación del impacto de género de normas de naturaleza presupuestaria, que no existen en la Comunidad Autónoma de Extremadura, determinan cual es la forma en que debe realizarse el informe de impacto de género. Para ello, existen

numerosas guías y documentos (alguno de los cuales se ha mencionado más arriba) basados unas veces en la teoría desarrollada por colectivos de carácter técnico y otras veces en la experiencia ya existente en materia de elaboración de informes y evaluación de la pertinencia de género de normas, disposiciones, proyectos, empresas, etc...

No obstante, expresado de forma muy básica, casi todos los métodos propuestos para la evaluación del impacto de género tienen una estructura similar a la siguiente:

Marco Conceptual básico.-

A efectos de una adecuada comprensión de la metodología, procede conocer los siguientes conceptos:

Género.- Construcción social y cultural de un conjunto de roles y valores, transmitida y aprehendida por mujeres y hombres de modo diferencial a través de los procesos de socialización y educación, generalmente por oposición entre ambos y con desigual valor social el masculino y el femenino. El género hace referencia a las diferencias sociales entre ambos sexos, por oposición a las diferencias biológicas que determinan la pertenencia de la persona a uno u otro sexo genético, y presenta variaciones de concepción en diferentes culturas y en diferentes momentos históricos dentro de una misma cultura. El género es mucho más que una definición social de las mujeres y los hombres, es una definición social de las relaciones de poder desigual entre ambos sexos y la clave del contrato social implícito con el que vivimos y actuamos.

Relaciones de género.- Relaciones entre hombres y mujeres basadas en la desigual distribución de roles y prerrogativas que caracteriza a todo el sistema sexista de relaciones sociales en el contrato social de género. La identidad con el respectivo rol de género que se ha transmitido socialmente a mujeres y a hombres, y, dentro de este rol, la conciencia de situación de poder o de falta de poder, están presentes implícitamente o explícitamente en todas las relaciones entre ambos sexos, tanto públicas como privadas.

Discriminación directa.- Medida, norma, condición o situación a través de la cual unas personas tienen menos derechos, recursos, libertades u oportunidades que otras en uno o varios ámbitos, en razón de su sexo. La excedencia forzosa por razón de matrimonio, o los despidos por razón de embarazo constituyeron en su día discriminaciones directas hacia las mujeres.

Discriminación indirecta, encubierta u oculta.- Medida, norma, condición o situación, aparentemente neutra, que tiene un impacto negativo o desigual en un grupo de población en razón de su sexo o del sistema social diferencial de género, con un efecto de exclusión o limitación en el acceso y disfrute de la igualdad de oportunidades. La distinta remuneración para trabajos de igual valor; la diferente denominación de categorías, niveles y complementos salariales que tienen efectos discriminatorios hacia las mujeres, y las aparentes “medidas de protección de las mujeres” en el empleo (prohibición del trabajo nocturno, el trabajo en minas, etc.) constituyen discriminaciones indirectas.

Igualdad por razón de sexo, igualdad jurídica o formal.- A partir de la Constitución Española de 1978, la igualdad es uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico, junto con los de libertad, justicia y pluralismo político. Estos cuatro valores tienen un carácter supraconstitucional, pues aparecen como los cimientos de "todo el ordenamiento jurídico". Concretada en las relaciones entre ambos sexos, se trata del reconocimiento de la igualdad de derechos y libertades entre mujeres y hombres, contemplada en el artículo 14: "Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social". En virtud del art. 53.2 CE, "Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de los derechos y libertades reconocidos en el art. 14 y en el Título Iº, Capítulo II, Sección 1ª ante los tribunales ordinarios, por un procedimiento basado en los 10 principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional".

Igualdad real y efectiva entre mujeres y hombres.- Ausencia de barreras sexistas o discriminatorias para la igualdad real y efectiva entre ambos sexos, que completan la igualdad jurídica formal, y permiten la existencia de un nuevo contrato social basado en la plena ciudadanía de las mujeres en la totalidad de derechos, libertades, recursos y oportunidades de participación social, cultural, política y económica. La Constitución Española establece en su artículo 9.2 la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones y remover los obstáculos para que la igualdad sea real y efectiva entre todas las personas, es decir, de llevar a cabo "acciones positivas" para la igualdad por razón de (...) sexo.

Indicadores sociales de género.- Unidades de información estadística que muestran la incidencia diferencial de una variable social en función de los roles de género, y que no se registran habitualmente en instrumentos estadísticos pensados para una población neutra. Puesto que la diferenciación sexual de las personas que componen la colectividad se convierte en desigualdad social de género, la función de un modelo de indicadores de la situación social de las mujeres es desvelar las manifestaciones y principales características de esta situación y traducirlas en medidas objetivas y comparables.

Estadísticas desagregadas por sexo.- Recogida y desglose de datos cifrados y de información estadística segregada por sexo, que hace posible la aplicación del análisis comparativo de las diferencias entre hombres y mujeres en cada variable analizada y es imprescindible para la adopción de medidas de prevención e intervención, así como para la evaluación del impacto de género. La desagregación de todas las variables relacionadas con la población por sexos se refiere a las diferencias biológicas y el campo de la variable "sexo" debe cruzar el resto de variables, y no agregada a las de edad, formación o situación laboral.

Estadísticas responsables con la dimensión de género.- Instrumentos estadísticos en los que se han incorporado variables e indicadores de medida específicos para la aplicación del análisis de género a la realidad cifrada que se está estudiando. Las estadísticas responsables con la dimensión de género no se pueden limitar a la desagregación de las variables e indicadores por sexo, lo cual es imprescindible, en todo caso, para el conocimiento de la población objeto de estudio, que no es neutra. Para que las estadísticas

puedan mostrar la realidad diferencial de hombres y mujeres, han de incorporar variables específicas relacionadas con los diferentes roles que juegan hombres y mujeres en la sociedad y, por ello, con el impacto diferencial de cualquier fenómeno o medida sobre las personas.

Perspectiva o análisis de género.- Es la consideración sistemática, en el conjunto de la actividad política, social, institucional, de las diferentes situaciones y condiciones de vida, obstáculos o limitaciones, participación, recursos, derechos, prioridades o necesidades, valores y comportamientos de hombres y mujeres, determinados por los roles tradicionales de género, que provocan desigualdades sociales o discriminaciones reales y efectivas entre ambos sexos.

Transversalidad o mainstreaming de género.- Integración de la perspectiva de género en el diagnóstico, la planificación, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas y en la cultura organizativa de los poderes públicos, a efectos de promover la igualdad de oportunidades y evitar el impacto desigual en función del género. La estrategia de transversalidad de género se ha de incorporar como parte integral en el trabajo diario de los actores normalmente involucrados en el marco de educación, vivienda, salud, presupuestos o transporte, con el objetivo de la igualdad real de género, e implica un cambio en las técnicas y herramientas institucionales y políticas.

Evaluación del impacto de género.- Examen de las políticas, normas, planes, programas y medidas en función de los condicionantes e indicadores diferenciales de género, a fin de saber el modo en el que afectarán a hombres y mujeres; revisarlas o adaptarlas para eliminar los efectos discriminatorios y fomentar la igualdad real y efectiva entre ambos sexos. A estos efectos, se define “impacto” como el conjunto de resultados, efectos, productos o respuestas –previstas y no previstas, deseadas o no- que se registran en una población o ámbito tras una intervención.

Presupuestos públicos con enfoque de género.- Conjunto de medidas presupuestarias, económicas o financieras; modelo de procedimiento; previsiones técnicas y metodológicas para su aplicación y prioridades políticas establecidas en el marco económico gubernamental, en el que se han tenido en cuenta las diferencias de género (participación, condiciones sociales de vida, recursos, derechos, valores y roles de mujeres y hombres, respectivamente) tanto en los ingresos como en los gastos y en la política impositiva, con objeto de responder paritariamente a las necesidades diferenciales de ambos sexos. El Parlamento Europeo, haciendo suya la propuesta del Consejo de Europa, entiende el presupuesto de género (“gender budgeting”) como la aplicación de la transversalidad de género (“gender mainstreaming”) en el procedimiento presupuestario, y considera que ello entraña una evaluación del presupuesto sobre la base del género, incorporando esta perspectiva en todos los niveles del procedimiento presupuestario y reestructurando ingresos y gastos con el fin de promover la igualdad de género.

Lenguaje sexista.- Naturaleza de la norma de la lengua, y del habla, o uso de la lengua, caracterizada por una concepción androcéntrica y discriminatoria de las mujeres, mediante la invisibilidad, la subrepresentación o la identificación subordinada a la del

hombre, como ser o entidad derivada y no individual. El lenguaje sexista incluye el uso normativo del masculino genérico omnicomprendido que relega al femenino a una posición de subidentificación o inexistencia, y que legitima una doble moral para ambos sexos, al atribuir y socializar distintos o contrarios significados para los mismos conceptos en masculino y en femenino, al asociar características peyorativas, discriminatorias o de subvaloración a vocablos relacionados con las mujeres. El uso sexista del lenguaje se extiende también a características o fenómenos que no se limitan al lenguaje articulado: gestos y claves comunicativas que sustituyen a la palabra; volumen y tono de la voz; frecuencia de la intervención en el discurso; énfasis o vehemencia; presencia de la autoridad simbólica; el poder efectivo e incluso la violencia de género en el lenguaje articulado y no articulado.

Fijación de criterios.-

La elaboración de informes de impacto de género requiere una previa determinación de los criterios que van a utilizarse, de forma que resulta imposible evaluar el impacto, no ya del género, sino de cualquier otro aspecto relacionado con los hombres y mujeres sino se cuenta con instrumentos homogéneos que permitan la determinación de las situaciones concretas, su posible incidencia en relación con la igualdad entre hombres y mujeres y las medidas de corrección que puedan implantarse.

Por ello, la coherencia en la normativa por parte de la Administración exige una unificación de criterios en torno a:

- Los conceptos en materia de género y evaluación de impacto.
- Las variables e indicadores pertinentes en cada casuística y área de aplicación de la norma.
- El procedimiento para la emisión de informes de evaluación de impacto de género y los contenidos del mismo.
- La formación general en materia de análisis de género, evaluación de impacto y lenguaje no sexista de las y los técnicos planificadores, legisladores y evaluadores de la Administración.
- La normalización de la desagregación estadística por sexo en la producción estadística de todos los departamentos gubernamentales.
- La revisión de la producción e instrumentos estadísticos oficiales de la Comunidad autónoma tomados como base para el diseño de medidas o normas y la creación de los registros que fueren necesarios para hacer posible la evaluación del impacto de género.
- La normalización de la elaboración de presupuestos con perspectiva de género.
- El uso no sexista del lenguaje administrativo.
- La formación específica en materia de estadísticas responsables con la dimensión de género para las y los operadores estadísticos.
- La formación específica en materia de elaboración de presupuestos responsables con la dimensión de género para técnicas y técnicos planificadores de presupuestos públicos.

- La formación específica en materia de elaboración de normativa con enfoque de género para los servicios jurídicos de las administraciones públicas.

De todas las cuestiones planteadas, probablemente, la mayor complicación viene determinada por la construcción de indicadores de género, que implica una ardua labor y la determinación del sistema estadístico que permita una construcción idónea de dichos indicadores.

Determinación de la situación inicial o de partida.-

El primer paso para determinar el impacto de género de una disposición de carácter general es, lógicamente, determinar la situación inicial de la que se parte, esto es, cual es la situación de los hombres y de las mujeres en el momento en que va a implantar la disposición, entendido en relación con el colectivo masculino y femenino al que afecta la situación que pretende regularse.

La determinación de la situación de partida implica el análisis de los datos estadísticos y de los indicadores de género contruidos al efecto, para poder determinar con certeza la situación en que hombres y mujeres se presentan ante la cuestión que se trata de regular.

Evaluación de género.- La estadística desagregada por sexo y el estudio de los indicadores permiten elaborar el contraste por razón de género y el impacto que la aplicación de la norma tendrá respecto de la situación detectada, valorando la incidencia que se prevé una vez aplicada la disposición, de forma que la previsión determine, si la entrada en vigor de la misma mantendrá la situación, la mejora o la empeora, siempre desde la perspectiva de la igualdad real entre hombres y mujeres.

El informe de impacto de género.- A la vista de los datos obtenidos y del estudio realizado se emite el informe de impacto que podrá ser:

- Neutro.- Cuando no modifica o altera la situación inicial o de partida, manteniéndose por tanto las posibles diferencias, o no, existentes entre hombres y mujeres.
- Negativo.- Cuando la situación inicial o de partida empeora como consecuencia de la aplicación de la disposición, de forma que se incrementan las diferencias entre hombres y mujeres.
- Positivo.- Cuando la aplicación de la disposición tiene como efecto previsible la mejora de la situación inicial, reduciendo la brecha o diferencia entre la situación de los hombres y de las mujeres, respecto de la concreta situación que se pretende regular.

En los supuestos de que el informe resultase neutro o negativo, probablemente debieran proponerse medidas correctoras respecto de la aplicación de la norma, ya sea mediante su modificación o (en el segundo caso), la implementación de medidas de acción positiva, mientras que en el supuesto de que el informe resultase positivo no sería necesarias

medidas de corrección para la inmediata aplicación de la norma o disposición de carácter general.