

Impacto de género*

Gender Impact

Begoña Marugán Pintos
 Universidad Carlos III de Madrid
 ORCID ID 0000-0002-3915-7078
bmarugan@polsoc.uc3m.es

Cita recomendada:

Marugán Pintos, B. (2020). Impacto de género. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 19, pp. 317-330.
 doi: <https://doi.org/10.20318/eunomia.2020.5714>

Recibido / received: 13/08/2019
 Aceptado / accepted: 09/07/2020

Resumen

En la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer de Naciones Unidas se introduce el principio de transversalidad como nueva estrategia en las políticas públicas de igualdad. Para hacer de la igualdad eje de todas las políticas en el Estado español se adoptó la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elaborara el Gobierno. Surge así la voz impacto de género que trataremos de definir en este artículo, así como su desarrollo y aplicación. La obligatoriedad de elaborar informes de impacto de género en las disposiciones normativas se mostraba como una herramienta idónea para desarrollar la transversalidad en todas las políticas, sin embargo, los análisis sobre la implementación de esta Ley han demostrado que la carencia de una metodología específica ha limitado sus potenciales efectos. Se espera que la regulación que establece el Real Decreto 1083/2009 y su posterior actualización permita una mejor aplicación.

Palabras clave

Género, informes de impacto, impacto de género, políticas públicas de género, mainstreaming.

Abstract

The principle of mainstreaming was presented as a new strategy in equality policies at the IV United Nations World Conference on Women. To apply mainstreaming, the government of the Spanish State adopted Law 30/2003, of October 13, on measures to incorporate the assessment of gender impact in the regulatory provisions prepared by the Government. With this Law the concept of gender impact appears. This article will describe what gender impact assessment is and how its application has evolved. The obligation to prepare gender impact reports is an ideal tool to develop mainstreaming in all public policies, however, the lack of a specific methodology to carry out these evaluations has made it difficult to carry them out.

Keywords

Gender, impact reports, gender impact, public gender policies, mainstreaming.

* Este trabajo se enmarca dentro del Proyecto I+D+i «Construcción de derechos emergentes. Debates para la fundamentación de nuevos parámetros de constitucionalidad» (PID2019-106904RB-I00) de la Agencia Estatal de Investigación (AEI), dirigido por los Profesores José María Sauca Cano y Rafael Escudero Alday.

SUMARIO. 1. Introducción. 1.1 ¿Qué es el género? 1.2. Evolución de las políticas públicas de igualdad. 2. Requisitos previos para admitir la necesidad de evaluaciones de impacto de género. 3. Aplicación del impacto de género a las normas. 4. Efectos que está teniendo la aplicación de esta norma. 5. Conclusiones.

1. Introducción

Tres han sido hasta ahora las estrategias adoptadas por las políticas públicas para alcanzar la igualdad de derechos entre mujeres y hombres. La primera fue la de la igualdad de oportunidades con la que se pretendía dar a las mujeres iguales oportunidades que a los hombres y de este modo acabar con la discriminación. Sin embargo, pronto se comprobó cómo la igualdad de oportunidades no aseguraba la igualdad en los resultados porque sobre las mujeres pesaba una discriminación histórica. Para reducir esta brecha se puso en marcha una segunda estrategia, la de la acción positiva¹. A la igualdad de oportunidades se añadía la propuesta de proporcionar un tratamiento de favor a las mujeres ya que partían de una situación histórica de desventaja. Tanto la igualdad de oportunidades, como la acción positiva eran estrategias formales específicas de los estados para lograr un cambio en la sociedad a favor de la igualdad real entre los hombres y las mujeres.

Sin embargo, conseguir la igualdad de derechos no era fácil y a las estrategias anteriores, a mediados de los 90, se hubo de sumar la de la transversalidad o *mainstreaming* de género. Esta vez, además de hacer políticas específicas para las mujeres, los estados integrarían la perspectiva de género en el conjunto de las políticas públicas. Es en esta estrategia de la transversalidad donde se ubica la voz: impacto de género, que se trata de definir en este artículo.

Para ello se realizará una breve descripción del concepto de género, para pasar posteriormente a enumerar la evolución seguida por las políticas públicas de igualdad en relación con la evaluación del impacto de género. El resto del artículo mostrará las exigencias previas para poder implementar esta evaluación de impacto y su desarrollo en las normas, los problemas metodológicos que se han producido en la recogida de la información y la efectividad de la misma. El artículo finaliza con unas breves conclusiones, pero empezamos por el principio y veamos qué es esto del género.

1.1. ¿Qué es el género?

El acercamiento al significado de impacto de género exige definir previamente este concepto que ha sido clave para el estudio de la génesis de la subordinación social de

¹ Las acciones positivas son un conjunto de medidas que tienen por finalidad garantizar la igualdad de oportunidades, eliminando los obstáculos que se oponen a la igualdad real entre hombres y mujeres, corrigiendo situaciones de victimización tradicionales. El Comité para la Igualdad del Consejo de Europa define la acción positiva como una estrategia destinada a establecer la igualdad de oportunidades, por medio de unas medidas que permitan contrastar o corregir aquellas discriminaciones que son el resultado de prácticas o sistemas sociales.

las mujeres desde que Simone de Beauvoir, sin usar el mismo², enunciara su famoso *dictum*: «No se nace mujer; se llega a serlo».

El término aparece por primera vez en el artículo «El tráfico de mujeres: Notas sobre la “economía política” del sexo» (1975) de Gayle Rubin. En este artículo Rubin formula la teoría sexo/género con la que trata de distinguir lo biológico de lo social. Así, mientras el sexo es un concepto de la biología que describe las características anatómicas, morfológicas y las diferencias hormonales y cromosómicas que definen a un ser humano como macho o hembra, el género define el conjunto de características, formas de ser y sentir, expectativas de comportamiento, habilidades y destrezas, roles, estereotipos y responsabilidades que conforman los modelos masculino y femenino. El género no tiene su origen en la biología, sino que es el resultado de construcciones sociales y culturales. «Alude a la jerarquización de espacios y funciones sociales y la diferenciación en el acceso al poder implícito en las ideas, representaciones y prácticas de hombres y mujeres» (Esteban, 2006, p. 13).

«El género es una división de los sexos socialmente impuesta. Es un producto de las relaciones sociales de sexualidad» (Rubin, 1986, p. 114) que la sociedad asigna a ambos sexos de manera diferenciada creando el género masculino y el femenino. «Ese proceso por el que las diferencias biológicas se transforman en desigualdades sociales se debe al sistema sexo-género, es decir, al conjunto de prácticas, símbolos, representaciones, normas y valores sociales que las sociedades elaboran a partir de las diferencias sexuales» (De la Cruz, 1998, p. 21).

Considerado por muchas autoras la categoría central de las teorías feministas desde los años 70 (Amorós y De Miguel, 2005), es útil no sólo para describir el conjunto de elementos conformadores de la identidad personal (femenina o masculina), sino también para desvelar la organización social en un sistema de relaciones de poder desigual de los hombres y las mujeres. Permite trabajar y comprender los mecanismos estructurales que hacen posible la discriminación y de ahí la eficacia del mismo en la elaboración de las políticas públicas de igualdad de cuya evolución se dará cuenta seguidamente.

1.2. Evolución de las políticas públicas de igualdad

La igualdad entre mujeres y hombres es un derecho universal reconocido jurídicamente en todos los textos internacionales sobre derechos humanos, entre los que destaca la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en diciembre de 1979 y ratificada por España en diciembre de 1983. Sin embargo, la igualdad no se consigue sólo con declaraciones oficiales, aunque estas sean necesarias. De hecho, han pasado cuarenta años desde que la Constitución española proclamara en su artículo 14 que «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» y hubo de adoptarse la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres que reconoce que «aun habiendo comportado la igualdad formal ante la ley un paso decisivo, ha resultado ser insuficiente» y ha debido aprobarse esta otra norma.

La violencia de género, la discriminación salarial, la discriminación en las pensiones de viudedad, el mayor desempleo femenino, la todavía escasa presencia de las mujeres en puestos de responsabilidad política, social, cultural y económica, o los problemas de conciliación entre la vida personal, laboral y familiar muestran cómo la igualdad plena,

² Sobre la aparición del término género y la conceptualización feminista de los años 70 ver: Oakley (1972); Scott (1996); Butler (2007); Osborne y Molina Petit (2008); Barbieri (1993) y Marugán (2020).

efectiva, entre mujeres y hombres, aquella “perfecta igualdad que no admitiera poder, ni privilegio para unos ni incapacidad para otros”, en palabras escritas por John Stuart Mill hace casi 140 años, es todavía hoy una tarea pendiente que precisa de nuevos instrumentos jurídicos. (Preámbulo, Ley Orgánica 3/2007).

Así pues, la aprobación de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres sería «una de esas acciones normativas dirigidas a combatir todas las manifestaciones aún subsistentes de discriminación, directa o indirecta, por razón de sexo y a promover la igualdad real entre mujeres y hombres, con remoción de los obstáculos y estereotipos sociales que impiden alcanzarla» según se expone en su Preámbulo. Objetivo que está en consonancia con el ordenamiento constitucional que consagra, en su artículo 9.2:

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

Según esto, el Estado debe remover los obstáculos que impidan la igualdad, del mismo modo que lo procuran «desde el siglo pasado, con más fracasos que éxitos en gran parte de las ocasiones» (Collantes y Sanchís, 2009, p. 16) diversos organismos internacionales, pues no será hasta septiembre de 1995, en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer de Naciones Unidas, cuando «la igualdad toma el peso suficiente para abordar esta materia con la seriedad que se merece» (Collantes y Sanchís, 2009, p. 16). Momento en el que se introduce el principio de transversalidad o *mainstreaming* como estrategia a sumar a las políticas de igualdad anteriores.

Constatado el limitado efecto de las políticas específicas fue preciso dar un paso más e incorporar la óptica de la igualdad en todas las políticas³. Una estrategia que también marcó una nueva etapa en materia de igualdad en la Unión Europea. En 1999, el Tratado de Ámsterdam recoge y desarrolla, entre otros aspectos, el principio de transversalidad y en el año 2000, el Consejo establece una Estrategia Marco Comunitaria sobre la Igualdad entre Hombres y Mujeres (2001-2005) con la que pretende hacer operativo el principio de transversalidad adoptado en 1996 por la Comisión⁴ al constatar que:

Un estudio detenido puede revelar que políticas que parecen no sexistas afectan de manera diferente a las 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 (Comisión Europea, 1999, p. 7)

Por ello plantea la necesidad de evaluar el impacto en función del sexo en distintos ámbitos.

En el Estado español las actuaciones en este sentido se enmarcan dentro del III Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (1997-2000). Los objetivos que el mismo se proponen pretenden desarrollar medidas específicas dirigidas a combatir las discriminaciones por razón de sexo, aumentar la presencia de las mujeres en todos los ámbitos de la vida social y desarrollar el principio de transversalidad o *mainstreaming* de manera que asegure que cualquier acción se

³ La investigación no ha sido ajena al surgimiento de estas políticas, más al contrario, se ha abierto todo un campo de investigación conocido como feminismo de estado (Alonso, Diz y Lois, 2010).

⁴ Comunicación de la Comisión, de 21 de febrero de 1996, «Integrar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el conjunto de las políticas y acciones comunitarias» COM (96) 67 final.

suma a la defensa y garantía del principio de la igualdad de trato. Este principio implica la promoción de la igualdad de oportunidades en todas las políticas y medidas generales, teniendo en cuenta –activa y abiertamente, en el momento de su planificación– las respectivas situaciones de mujeres y hombres.

El *mainstreaming* busca modificar las formas de hacer política de modo que los poderes públicos se impliquen de forma integral en incorporar la dimensión de género en todas sus actuaciones. Esta implicación requiere modificaciones estructurales, al obligar a los poderes públicos a actuar coordinadamente entre sí y con los sujetos privados. Se modifica el funcionamiento cotidiano al necesitar de una evaluación previa sobre el impacto diferencial que tendrán esas políticas en mujeres y en hombres. A estas evaluaciones es a las que se conoce con el nombre de impacto de género, cuyo origen se encuentra en el sector medioambiental⁵.

Para incorporar esta iniciativa a la acción política el Estado español promulgó la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabora el Gobierno. De acuerdo con el primer artículo de esta Ley:

El procedimiento de elaboración de proyectos de ley 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.

De este modo la ley incorpora nuevas voces como esta de impacto de género y establece la obligación normativa de hacer informes de impacto de todos los proyectos de ley y reglamentos. Una obligación que también se ha establecido en las Comunidades Autónomas a través de diferentes fórmulas como resumen Pujol Algans (2006, p. 31- 51):

En Cataluña se modificó a través de la Ley 4/2001, el artículo 63.2 de la Ley 13/1989 de organización, procedimiento y régimen jurídico de la Administración de la Generalidad de Catalunya. En Extremadura, el artículo 66 de la Ley 1/2002, de Gobierno y Administración de Extremadura estableció en el procedimiento de elaboración de reglamentos y anteproyectos de ley la incorporación del impacto de género. En Galicia y el País Vasco se introdujo mediante la propia Ley 7/2004, para la igualdad de mujeres y hombres y la 4/2005 para la igualdad de mujeres y hombres, respectivamente.

⁵ «Esta evaluación fue desarrollada por primera vez por Mieke Verloo y Conny Roggeband, quienes en 1994, a petición de la División Holandesa de Igualdad, adaptaron el instrumento para la evaluación del impacto medioambiental para su uso en materia de género. El marco conceptual del que partieron para establecer las pautas de la evaluación de impacto en función del género es que existen unas estructuras en las que se basa la desigualdad y unos mecanismos que contribuyen a reforzarla. Las estructuras básicas sobre las que se asienta la desigualdad son la organización socioeconómica a través, fundamentalmente, de la división sexual del trabajo, la propia organización de la vida privada y la organización». (Ortiz de Lejarazu, 2013, p. 37).

Lo que se ha extendido territorialmente a Andalucía⁶, Navarra⁷, Murcia⁸, Islas Baleares⁹, Canarias¹⁰, Castilla-La Mancha¹¹, Castilla y León¹² y Asturias¹³.

De este modo, «la evaluación del impacto de género se convierte en una de las principales metodologías mediante las cuales se aplica la transversalidad de género en las políticas públicas» (Alonso, Diz y Lois, 2010, p. 107) y debería servir para prevenir y evitar consecuencias negativas no intencionales y para mejorar la calidad y la eficacia de las políticas.

La evaluación del impacto de género cumple la función de herramienta de perfeccionamiento de las normas puesto que es uno de los elementos que se incluyen en los procesos de evaluación normativa. Éstos consisten en novedosos instrumentos que se enmarcan en la creciente preocupación por la técnica legislativa y que tienen por objetivo tratar de evitar consecuencias negativas no intencionadas y mejorar la calidad y eficacia de las políticas (Pauner, 2009, p. 11-12).

Posteriormente, la Ley Orgánica 3/2007, de Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres, estableció en su artículo 15, que la transversalidad debe guiar la actuación de los poderes públicos y que, por tanto, las administraciones públicas deberán integrarla en la adopción y ejecución de disposiciones normativas, en la definición y presupuestación de políticas públicas de todos los ámbitos en el desarrollo del conjunto de todas sus actividades.

2. Requisitos previos para admitir la necesidad de evaluaciones de impacto de género

Legislar sobre la necesidad de hacer evaluaciones del impacto de género supone partir de reconocer la ausencia de igualdad entre los géneros. «La evaluación del impacto de género es la estimación de los diferentes efectos (positivos, negativos o neutrales) de cualquier política o actividad implementada a elementos específicos en términos de igualdad de género» (Instituto Europeo de Igualdad de Género, 2016, p. 8). Por tanto, la puesta en marcha de un procedimiento de evaluación del impacto de género de la normativa implica asumir que la igualdad de género no está conseguida (Biencinto, 2018). Partir del hecho de que vivimos en una sociedad igualitaria nos dificulta conseguir la igualdad, pues solo observando las carencias existentes seremos capaces de superarlas.

Pero no sólo es necesario reconocer cómo una pequeña diferencia biológica ha tenido graves consecuencias sociales y tratar de desvelar los elementos de discriminación, también se precisa asumir que las normas no son neutras al género y tienen un impacto que debe conocerse para garantizar la seguridad jurídica de la ciudadanía.

⁶ Decreto 93/2004, de 9 de marzo, por el que se regula el informe de evaluación de impacto de género en los proyectos de ley y reglamento que apruebe el Consejo de Gobierno.

⁷ Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su presidente.

⁸ Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia.

⁹ Ley 12/2006, de 20 de septiembre, para la mujer.

¹⁰ Decreto 30/2009, de 19 de marzo, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de iniciativas normativas del Gobierno.

¹¹ Ley 12/2019, de 18 de noviembre, de igualdad entre mujeres y hombres de Castilla-La Mancha.

¹² Ley 1/2011, de 1 de marzo, de Evaluación del impacto de género en Castilla y León.

¹³ Ley del Principado de Asturias 2/2011, de 11 de marzo, para la igualdad de mujeres y hombres y la erradicación de la violencia de género.

A fin de lograr que el análisis normativo cuente con la información necesaria para estimar el impacto normativo se aprobó el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la Memoria del Análisis del Impacto Normativo, posteriormente actualizado por el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre. El propósito de este último es el de sistematizar y simplificar los informes de impacto que deben acompañar a los anteproyectos y proyectos normativos del Gobierno, en la línea que recomendó la OCDE, en su informe: *Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement* (2014).

Este Real Decreto además incluye la disposición adicional tercera que amplía la obligatoriedad del análisis de impacto de género a los proyectos de planes de especial relevancia económica, social, cultural y artística sometidos a la aprobación del Consejo de Ministros y a las convocatorias de pruebas selectivas para el acceso al empleo público.

Estas normas suponen dejar a un lado los «a priori» y «conocer y analizar la situación real de mujeres y hombres a la que, directa o indirectamente, se va a aplicar, sabiendo que si la realidad es desigual, la mera aplicación de una norma tenderá a reproducirla a no ser que se haga algo por evitarlo» (Biencinto, 2018, p. 11). Pero para que el cambio sea posible se necesita voluntad política.

Las políticas públicas de género han sido las encargadas de llevar a cabo políticas de redistribución, pensadas como estrategia para corregir la discriminación estructural en que están inscritas las mujeres y para desactivar mecanismos de dominación patriarcal que han precisado de la creación de instituciones específicas para su gestión como el Ministerio de Igualdad, el Instituto de la Mujer, Direcciones generales, Concejalías de la Mujer, etc. (Astelarra, 2005, p. 29-30).

Lo que evidencia el compromiso político en el Estado español, máxime cuando la evaluación del impacto de género en las normas es una obligación y un elemento de mejora en el proceso de elaboración normativa para conseguir una mayor equidad (Biencinto, 2018). La elaboración de normativa es uno de los elementos centrales en la actuación de las administraciones públicas porque prácticamente todo es objeto de regulación. Y «para integrar de forma efectiva la perspectiva de género en el quehacer de los poderes y administraciones públicas es crucial intervenir en este ámbito» (Landaída, 2013, p. 9).

3. Aplicación del impacto de género a las normas

El informe de impacto de género es la herramienta más comúnmente utilizada para desarrollar la transversalidad, consistente en hacer una evaluación prospectiva de las normas.

Constituye un análisis ex ante del proyecto normativo que se promueve para verificar, si en el momento de la planificación, las medidas que contiene la disposición tienen en cuenta el impacto que tendrá sobre hombres y mujeres. Asimismo, advierte a quien lo va a adoptar de cuáles pueden ser las consecuencias deseadas y no deseadas, proponiendo, en su caso, una modificación (Alonso, Diz y Lois, 2010, p.108).

Cómo ya se ha indicado anteriormente, en España normativamente, por la Ley 30/2003, es obligatorio que todos los proyectos de ley y reglamentos aprobados por el Consejo de Ministros vayan acompañados de una evaluación de impacto de género. Sin embargo, como los primeros estudios pusieron de manifiesto, la Ley no indica ni

qué organismo o institución¹⁴ lo va a realizar, ni con qué baremo se va a medir. Beatriz Collantes y Amelia Sanchís criticaban el hecho de que «la aprobación de una ley con la previsión de informe sobre el impacto de género sin sujeción a criterio alguno deja prácticamente fuera de toda posibilidad que se pueda hablar de la efectividad de la norma» (2009, p. 25).

Ante la ausencia de una normativa que estableciera los requisitos técnicos y el contenido de los informes de evaluación de impacto de género al menos hasta el año 2007, que es el periodo del que se tiene información, se utilizó mayoritariamente la *Guía para la Evaluación del Impacto en Función del Género* (1999) de la Comisión Europea. En ella se plantea que evaluar el impacto en función del género significa comparar la situación de los hombres y las mujeres y la tendencia actual con la evolución que cabría esperar como resultado de la introducción de la política propuesta. Los criterios que menciona son las diferencias entre las mujeres y los hombres en cuanto a la participación (la representación de mujeres y de hombres en los puestos de toma de decisiones), los recursos (tiempo, espacios, dinero), las normas y los valores y los derechos para hacer frente a la discriminación directa o indirecta mediante el acceso a la justicia. Para realizar ese análisis los datos se desglosan por sexo.

Pero, la Guía elaborada por la Comisión Europea es muy breve y resulta «a todas luces insuficiente» (Collantes y Sanchís, 2008, p. 52). En lugar de utilizarse directamente «debería haber sido tomada como referencia para la elaboración de unas guías mucho más completas y acordes con la complejidad que encierra una estimación de impacto de género en los contextos normativos estatales» (Collantes y Sanchís, 2008, p. 53).

A esta deficiencia se suma la ausencia de metodología de análisis, aspecto criticado desde el derecho por la catedrática María Luisa Balaguer Callejón. Esta falta de método imposibilita la eficacia normativa. «Hasta que no se produzca en efecto una nueva legislación sobre criterios y baremos de impacto de género no se podrá hablar de la efectividad de la norma» (Balaguer, 2003, p. 23).

Las carencias metodológicas observadas en la *Guía para la Evaluación del Impacto en Función del Género* de la Comisión Europea, llevó al Instituto de la Mujer a editar una más completa en el año 2005: *Guía de aplicación práctica, para la elaboración de Informes de Impacto de Género de las disposiciones normativas que elabore el Gobierno, de acuerdo a la Ley 30/2003*. Con la misma se trataba de dar respuesta a esta necesidad de ofrecer una propuesta metodológica más completa que la anterior¹⁵. En ella se establecen cuatro bloques de contenidos:

1. Situación de partida: En la que se tendría que elaborar un diagnóstico sobre la situación de partida de mujeres y hombres en el ámbito tratado por la norma, con información estadística, información cualitativa sobre roles y estereotipos de género, y la identificación de objetivos de igualdad de oportunidades.
2. Previsión de resultados: Tras el análisis anterior habría que dar cuenta de los resultados directos de la aplicación de la norma, cómo incidiría sobre los roles y

¹⁴ «La tramitación legislativa de la Ley 30/2003 sobre medidas para incorporar la Valoración del Impacto de Género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno, no fue fácil. Y aunque en las distintas sesiones plenarias se puso de relieve la ausencia de mención alguna sobre quién o qué organismos serían los encargados de la redacción de los Informes, no hubo nada más que la negativa expresa por parte de algunos grupos parlamentarios de que fuese el Instituto de la Mujer quien asumiera de forma expresa dicha función» (Alonso, Diz y Lois, 2010, p. 51).

¹⁵ Bajo las directrices de esta Guía se elaboraron las primeras evaluaciones de los Ministerios de Trabajo y Asuntos Sociales y algunas del Ministerio de Economía y Hacienda.

estereotipos de género y finalmente una valoración de en qué medida contribuiría la norma propuesta a conseguir la igualdad de oportunidades.

3. Valoración del impacto de género: Con la información obtenida en las dos fases anteriores se podrían calificar los efectos de la norma respecto del avance de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. La calificación podría ser negativa –cuando no disminuyeran las desigualdades de género identificadas– o positiva –cuando la aplicación de la norma permitiera, de alguna forma, la eliminación de las desigualdades de género–.

4. Formulación de propuestas de mejora: Finalmente se podrían hacer sugerencias de modificación del texto o recomendaciones de aplicación, para garantizar o mejorar los resultados de la norma, en relación con su impacto de género.

Mediante esta Guía se reducían los problemas metodológicos ya que además aportaba un ejemplo de cómo realizar los análisis. Con estos trabajos se mejoraba la posible implementación de la norma, pero aún no se habían solucionado todas las deficiencias iniciales.

Si bien es cierto que la Ley 30/2003 sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas visibilizaba la asunción por parte del Gobierno de su responsabilidad en materia de igualdad, incorporando la transversalidad como principio, y exigía un planteamiento técnico para su desarrollo; la puesta en práctica seguía presentando dificultades. No sólo había que saber cómo hacer la evaluación de impacto, sino también quién tenía que hacerla porque «en el proceso de elaboración de las propuestas normativas, intervienen diferentes personas, procedentes de diferentes ministerios y ámbitos competenciales, en muchas ocasiones con diferentes formas de funcionamiento» (Delgado, García y Soletto, 2007, p. 5).

La Conferencia de Ministros del Consejo de Europa, en junio de 2006, resolvería esta duda. A partir de entonces «se responsabilizaba a las Unidades de Igualdad de cada uno de los Ministerios de la elaboración del informe de impacto de género para poder dar cumplimiento a la Ley 30/2003» (Consejo de Europa, 2006, p. 3).

Poco a poco se avanzaba en la clarificación del protocolo de actuación para una correcta implementación, a pesar de lo cual el Gobierno, en la presentación del proyecto del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, ante el Consejo de Estado, expone que no se estaban consiguiendo los resultados esperados. Las memorias de impacto se limitaban a manifestar que no existe impacto por razón de género, sin incluir una descripción de los argumentos que llevan a tal conclusión¹⁶.

Para mejorar la calidad de las normas y asentar en la cultura administrativa la importancia del análisis y evaluación *ex ante* de los impactos fue precisa la aprobación del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la Memoria del Análisis del Impacto Normativo¹⁷, al que acompañaba la *Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo* aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros, de 11 de diciembre de 2009. El propósito del mismo es el de sistematizar y simplificar los informes de impacto que deben acompañar a los anteproyectos y proyectos normativos del Gobierno.

En el artículo 2.e de este Real Decreto, que expone la estructura y contenido de la memoria del análisis de impacto normativo, figura la obligación de que los

¹⁶ Dictamen del Consejo de Estado 419/2009, de 16 de abril, sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se regula la memoria de análisis de impacto normativo.

¹⁷ Posteriormente actualizado por el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, como ya se ha mencionado.

anteproyectos normativos se acompañen de la evaluación del impacto por razón de género.

Se analizarán y valorarán los resultados que se puedan seguir de la aprobación del proyecto desde la perspectiva de la eliminación de desigualdades y de su contribución a la consecución de los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, a partir de los indicadores de situación de partida, de previsión de resultados y de previsión de impacto recogidos en la Guía Metodológica.

La Disposición adicional primera. Elaboración de una Guía Metodológica plantea:

A propuesta de los titulares de los Ministerios de la Presidencia, Economía y Hacienda, Política Territorial e Igualdad, se elevará al Consejo de Ministros para su aprobación antes del 31 de diciembre de 2009, una Guía Metodológica que deberá seguirse en la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo.

Lo primero que hace esta Guía Metodológica es definir qué es un análisis de impacto normativo:

El Análisis de Impacto Normativo es una herramienta para la mejora de la regulación, mediante la cual se sistematiza y ordena la información relevante para valorar el impacto de una iniciativa normativa con el fin de ayudar en el proceso de su aprobación. Con el Análisis de Impacto Normativo se estructura la información necesaria para la valoración y toma de decisiones, y se ofrecen argumentos a favor de una propuesta normativa como opción más adecuada para afrontar una situación.

La *Guía de Análisis de Impacto Normativo* aporta un proceso sistemático y estructurado para conocer cuáles son los elementos que deben analizarse en la adopción de una nueva propuesta y hacerse con una visión global, de modo que se interrelacionen todos los impactos entre sí. En todos aquellos casos en los que la norma propuesta pueda tener efectos, directos o indirectos, sobre personas físicas, se realizará una previsión sobre los resultados de la aplicación de la misma y se analizarán sus efectos para los hombres y mujeres que sean sus potenciales destinatarios. El índice que ha de tener el análisis de impacto de género es el siguiente:

- a. Identificación de los objetivos en materia de igualdad de oportunidades que son de aplicación
- b. Análisis del impacto de género
 - 1) Descripción de la situación de partida
 - Indicadores cuantitativos.
 - Indicadores cualitativos
 - 2) Previsión de resultados
 - 3) Valoración del impacto de género
 - Negativo.
 - Nulo
 - Positivo.

Una aplicación concreta de este ejercicio se establece en su disposición adicional segunda que cita específicamente la obligación de hacerlo con la Ley de Presupuestos Generales del Estado¹⁸.

¹⁸ La documentación que deberá acompañar al anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado será la establecida en el artículo 37.2 de la Ley 47/2003, de 26 de diciembre, General Presupuestaria y que, anualmente, en la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda dicta normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado.

4. Efectos que está teniendo la aplicación de esta norma¹⁹

La incorporación del análisis de impacto de género a la intervención pública es beneficioso en cuanto «permite incorporar, de forma equilibrada, los intereses, deseos y necesidades diferenciados de las mujeres y los hombres y se garantiza una mayor eficacia de la intervención pública» (Delgado, García Comas y Soletto, 2005, p. 16). La obligatoriedad del mismo implica que no incluir este tipo de informes en los anteproyectos compromete la validez de la norma y, atendiendo a la diferente jurisprudencia puede ser motivo de nulidad de la misma²⁰.

Pero no es fácil valorar el efecto que está teniendo la evaluación del impacto en la normativa porque «los informes de impacto de género en España constituyen una herramienta de reciente incorporación a la práctica administrativa» (Alonso, Diz y Lois, 2013, p. 109).

Por un lado, se podría calificar como positivo el hecho de que cada vez más Comunidades Autónomas hayan establecido para sus Gobiernos la obligatoriedad de la emisión de informes para la valoración del impacto de género en los proyectos de ley y reglamentos que elaboran. Por otro, la implementación de este estudio en leyes como la de Presupuestos Generales del Estado supone analizar *ex ante* el efecto que va a tener la política a desarrollar por parte del Estado. Lo que supone reforzar la práctica de recogida y análisis de datos desagregados en función del sexo –reflejando en muchos casos la ceguera de género en los programas–, así como los vínculos entre las cifras presupuestarias y las personas afectadas por las mismas. Lo que sirve para «impulsar el buen gobierno entendiéndolo como el proceso de incremento de oportunidades para la provisión de bienes y servicios a la población de una forma justa, eficaz y rentable» (Jubeto, 2014, p. 142).

El análisis cuantitativo resulta positivo. Si en el año 2005, el Congreso Estatal de Mujeres Abogadas informaba de que desde la aprobación de la Ley un 11,54% de los proyectos ni acompañaban informe, ni hacían mención al mismo y que el 45,65% se limitaba a una escueta aseveración de que las medidas o disposiciones contenidas en la norma carecían de cualquier impacto por razón de género; desde el 14 de marzo de 2008 al 29 de octubre de 2009, sólo el 2,2% de los proyectos informados carecían de la Evaluación del Impacto de Género, mientras las otras 97,8% propuestas normativas restantes se acompañaron del mismo (Pauner, 2009).

Sin embargo, el balance es menos positivo cuando se analizan los contenidos de estos informes. En la investigación realizada por Collantes y Sanchis (2009) se observó que el 66% de las Evaluaciones de Impacto de Género no tenían una extensión superior a un folio, ni seguían pauta metodológica alguna. De las propuestas normativas con informe sobre impacto de género, de marzo de 2008 a octubre de 2009, sólo el 45% respondía mínimamente al contenido que indica la Guía Metodológica de elaboración, mientras un 55,1% se limitaban a afirmar que las medidas no producen

¹⁹ El uso de la evaluación del impacto de género a menudo se ha considerado exclusivamente para la evaluación de actos legislativos. Sin embargo, el Consejo de Europa, plantea un mayor abanico de posibilidades: «se puede aplicar a la legislación, los planes de políticas, los programas de políticas, los presupuestos, las acciones concretas, las facturas y los informes o las convocatorias de investigación. Los métodos de evaluación de impacto de género no solo tienen que aplicarse a la formulación de políticas, sino que también pueden aplicarse a las políticas existentes. Se pueden utilizar tanto en la administración como en actores externos; en ambos casos requieren una cantidad considerable de conocimiento sobre temas de género» (European Institute for Gender Equality, 2016).

²⁰ Así, por ejemplo, en 2017, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid anuló el Plan General de Ordenación Urbana de Boadilla del Monte porque el Gobierno de la Comunidad de Madrid lo aprobó sin contar con el preceptivo informe de impacto de género (Jiménez, 2018).

impacto de género por no contener la norma medidas discriminatorias (Pauner, 2009). Lo que coincide con las aseveraciones del Informe del Consejo de Estado sobre la Ley 30/2003. Según este último, a veces no se ha reparado en él o simplemente:

Se ha incorporado a la memoria justificativa una reflexión, aseverando, de forma apodíctica y sin análisis ni motivación fundamentada, que la disposición normativa elaborada por el Gobierno no tiene un impacto desigual para hombres y mujeres, por no establecer, en el mejor de los casos, tratos diferenciados entre unos y otras (Pauner, 2009, p. 24).

Observándose así el peligro de que esta obligación se reduzca al cumplimiento «de un mero requisito formal convirtiéndose en un trámite convencional o de cumplimiento rutinario» (Pauner, 2009, p. 23).

La evaluación del impacto de género en la normativa estatal y andaluza, realizada en 2007 y publicada dos años después por el Instituto de Estudio Giennenses, era concluyente respecto al contenido de los Informe de EIG: «Hemos detectado una asombrosa falta de formación en género» (Collantes y Sanchis, 2008, p. 117). Es esta falta de formación la que habrá de atajar si se quiere hacer efectiva una norma con mucha potencialidad en el difícil camino hacia la igualdad.

5. Conclusiones

La elaboración de normativa es uno de los elementos centrales en la actuación de las administraciones públicas porque prácticamente todo es objeto de regulación, por ello, la obligación de realizar una valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabora el Gobierno es una herramienta idónea para desarrollar la transversalidad. Esta evaluación *ex ante* informa de los efectos que la aplicación de la norma causaría en los hombres y en las mujeres para corregir previamente cualquier efecto no deseado si lo hubiera y de este modo garantizar la equidad.

La Ley 30/2003 muestra la voluntad política del Gobierno por derivar los obstáculos hacia la igualdad real de hombres y mujeres al obligar a incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas, sin embargo, la ausencia de los requisitos técnicos y del contenido de los informes, así como la delimitación del organismo competente para realizar esta evaluación ha disminuido su eficacia.

Hasta la aprobación del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la Memoria del Análisis del Impacto Normativo, al que acompañaba la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (2009), la mayoría de las evaluaciones de impacto se resolvían manifestando la inexistencia de impacto por razón de género. Se espera que la sistematización del contenido de los informes de impacto que persigue esta norma, como su posterior actualización por el Real Decreto 931/2017, sirvan para mejorar la implementación de una propuesta que contiene un gran potencial transformador siempre y cuando se forme en la perspectiva de género a las personas que componen las Unidades de Igualdad, responsables de elaborar dichos informes de impacto. Si el personal carece de esta perspectiva seguirá naturalizando la discriminación y, a pesar de las normas, nada cambiará.

Bibliografía

- Amoros, C; y De Miguel, A. (2005). *Teoría feminista: De la Ilustración a la globalización, vol I: "De la Ilustración al Segundo sexo"*. Madrid: Minerva.
- Alonso Álvarez, A., Diz Otero, I y Lois, M.I. (2010). La influencia de las políticas públicas de igualdad en la toma de decisiones. Un análisis de los informes de impacto de género. *Revista Española de Ciencia Política*, 14, pp. 107-136.
- Balaguer Callejón, M.L. (2003). Ley 30/2003, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones que elabore el gobierno. *Artículo 14. Una perspectiva de género. Boletín de Información y Análisis Jurídico*, 14, pp. 21-23.
- Barbieri, T. D. (1993). Sobre la categoría género: una introducción teóricometodológica. *Debates En Sociología*, 18, pp. 145-169. Recuperado de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/debatesensociologia/article/view/6680>
- Biencinto López, N. (2018). *Manual para la elaboración de Informes de Impacto de Género. Claves para su aplicación a los diferentes ámbitos de intervención: Instituto Andaluz de la Mujer*. Sevilla: Consejería de Igualdad y Políticas Sociales. Junta de Andalucía.
- Butler, J. (2007). *El género en disputa*. Barcelona: Paidós.
- Collantes Sánchez, B; y Sanchis Vidal, A. (2009). *La evaluación del impacto de género en la normativa estatal y andaluza*. Jaén: Instituto de Estudio Giennenses. Diputación provincial de Jaén.
- Comisión Europea. (1999). *Guía para la Evaluación del Impacto en Función del Género*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Recuperado de <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/91d046cb-7a57-4092-b5d3-e4fd68097bb2/language-es>
- Consejo de Europa. (2000). *Estrategia Marco Comunitaria sobre la Igualdad entre Hombres y Mujeres (2001-2005)*. Recuperado de http://www.mitramiss.gob.es/uafse_2000-2006/equal/descargas/estrategia%20marco%20comunitaria%20igualdad.pdf
- Consejo de Europa. (2006). *La igualdad de género como parte integral de los derechos humanos en las sociedades democráticas*. Conferencia de Ministros del Consejo de Europa. Estocolmo, 8 de junio de 2006.
- De la Cruz, C. (1998). *Guía metodológica para integrar la perspectiva de género en proyectos y programas de desarrollo*. Vitoria-Gasteiz: Emakunde y Secretaría General de Acción Exterior.
- Delgado Godoy, F, García Comas, C y Soletto Ávila, M. (2005). *Guía de aplicación práctica, para la elaboración de Informes de Impacto de Género de las disposiciones normativas que elabore el Gobierno, de acuerdo a la Ley 30/2003*. Madrid: Instituto de la Mujer, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Recuperado de <http://www.inmujer.gob.es/publicacioneselectronicas/documentacion/Documentos/DE0259.pdf>
- Esteban, M^a L. (2016). El estudio de la salud y el género: las ventajas de un enfoque antropológico y feminista. *Salud colectiva*, 2(1), pp. 9-20.
- European Institute For Gender Equality. (2016). *Gender Impact Assessment. Gender Mainstreaming toolkit*. Luxembourg: European Union
- Jiménez, R. (2018). ¿Qué es el impacto de género en la normativa? *Ágora. Inteligencia colectiva para la sostenibilidad*. Recuperado de <https://www.agorarsc.org/que-es-el-impacto-de-genero-en-la-normativa/>
- Jubeto, Y. (2014). Los presupuestos con enfoque de género: un instrumento feminista a favor de la equidad en las políticas públicas. En C. Carrasco (Ed.), *Con voz propia. La economía feminista como apuesta teórica y política*. (pp. 121-145). Madrid: La oveja roja.
- Landaia Larizgoitia, M. I. (2013). Presentación. En H. Ortiz de Lejarazu-Red Kuorum,

- Guía para la elaboración de informes de impacto de género* (p. 9). Vitoria-Gasteiz: Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer.
- Marugán Pintos, B. (2020). Género. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 18, pp. 199-213. doi: [10.20318/eunomia.2020.5273](https://doi.org/10.20318/eunomia.2020.5273)
- Oakley, A. (1972). *Sex, Gender and Society*. London: Temple Smith.
- Ortiz De Lejarazu, H. (2013). *Guía para la elaboración de informes de impacto de género*. Vitoria: Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer. Recuperado de http://www.emakunde.euskadi.eus/contenidos/informacion/pub_guias/es_emakunde/adjuntos/26.guia.para.la.elaboracion.de.informes.de.impacto.de.genero.pdf
- Osborne, R. y Molina Petit, C. (2008). Presentación de Evolución del concepto de género (Selección de textos de Beauvoir, Millet, Rubin y Butler). *Empiria Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, 15, pp. 147-182.
- Pauner Chulvi, C. (2009). Función legislativa y perspectiva de género: análisis de los informes de impacto por razón de género. Congreso de los Diputados, Secretaría General, Gabinete de Publicaciones. Recuperado de <http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/23467/44672.pdf?sequence=1>
- Pujol Algans, C. (2016). Análisis de la aplicación en las leyes de 2004-2005 de la Ley 30/2003 de valoración de impacto de género. En *Participación de las asociaciones de mujeres en las políticas de igualdad, hoy* (pp. 31-51). Madrid: Forum de Política Feminista.
- Rubin, G. (1986). El tráfico de mujeres: notas sobre la “economía política” del sexo. *Revista Nueva Antropología*. VIII(30), pp. 95-145. Recuperado de <http://www.caladona.org/grups/uploads/2007/05/EI%20trafico%20de%20mujeres2.pdf>
- Scott, J.W. (1996). El género: una categoría útil para el análisis histórico. En M. Lamas, (comp.). *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual* (pp. 265-302). Mexico: PUEG.