

### 1. INTRODUCCIÓN

La cuestión del presupuesto en clave de género, que va a ser objeto del presente trabajo, cuenta con:

- a) Una normativa específica a nivel estatal y autonómico a la que tendremos ocasión de referirnos.
- b) Un Cuerpo de Doctrina importante de la Unión Europea concretado en diversas resoluciones y pronunciamientos del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre todo.
- c) Un interesante Cuerpo de Doctrina de Organizaciones Internacionales como la ONU y la OCDE.
- d) Una incipiente jurisprudencia de los tribunales de Justicia.
- e) Un abanico importante de trabajos doctrinales elaborados por expertos procedentes tanto del ámbito profesional como del académico (por citar un ejemplo cercano, la Revista de Control Externo que edita el Tribunal de Cuentas ha publicado recientemente un artículo de Otilia Armiñano Villegas sobre esta cuestión).
- f) El Derecho Comparado nos ofrece importantes ejemplos de marco jurídico aplicable a esta materia sobre todo en Europa, USA, Canadá, Australia e Iberoamérica.

Mi experiencia profesional me ha permitido participar en dos importantes foros en los que he tenido ocasión de exponer mis puntos de vista en torno a la presupuestación en clave de género:

- En el Consejo General del Poder Judicial, en junio de 2009, con asistencia de vocales del Consejo y de funcionarios de la Secretaría General y de la Gerencia.

En el transcurso de ese interesante encuentro detecté que el Tribunal de Cuentas tiene que estar preparado para jugar un papel de cierto liderazgo en aquellos aspectos de la igualdad de oportunidades que tienen implicaciones financieras, porque como es normal el Sector Público español espera de la Entidad Fiscalizadora Superior de su país respuestas y soluciones en cuestiones que afectan al contenido y eficacia de los presupuestos públicos.

- En la Escuela Judicial, en Barcelona, en noviembre de 2010, con asistencia de jueces y magistrados. Allí percibí que las cuestiones de género están muy extendidas en nuestro Derecho Público, y que muchas de ellas tienen conexión con la actividad económico-financiera del Sector Público, como sucede con la cuestión objeto de la presente ponencia.

La fecha en la que estamos nos impide contar con los presupuestos para 2012, habrá que examinarlos en su momento con el máximo interés para comprobar como se resuelve en los mismos la tensión entre el enfoque de género y la austeridad derivada de los tiempos de crisis.

Entrando ya en materia, anticiparé que mi intervención va a girar básicamente en torno a tres cuestiones:

- a) El enfoque de género en los presupuestos públicos y
- b) Los informes de impacto por razón de género como instrumento al servicio del enfoque de género en los presupuestos públicos.
- c) Los presupuestos en clave de género y los órganos de control externo de la actividad económico-financiera del Sector Público.

## **2. EL ENFOQUE DE GÉNERO EN LOS PRESUPUESTOS PÚBLICOS.**

Si preguntáramos a un opositor qué son los presupuestos públicos, nos remitiría al artículo 32 de la Ley General Presupuestaria y nos recitaría con envidiable memoria: son “la expresión cifrada, conjunta y sistemática de los derechos y obligaciones a liquidar durante el ejercicio por cada uno de los órganos y entidades del Sector Público del que se trate”.

Con base en esta concepción estrictamente técnica de los presupuestos públicos, anidó en el Derecho Presupuestario el principio de neutralidad del presupuesto, según el cual, el presupuesto no tendría impacto por razón de género, por tanto produciría los mismos efectos en mujeres y hombres.

Sin embargo, las escuelas más modernas del Derecho Presupuestario han venido poniendo de relieve que un presupuesto público no es sólo una “expresión cifrada, conjunta y sistemática de derechos y obligaciones” sino, la “expresión cifrada, conjunta y sistemática” de los derechos y obligaciones en los que se concretan financieramente unas determinadas políticas públicas.

Pues bien, dado que esas políticas públicas van destinadas a una Comunidad en la que existe una situación de desigualdad entre mujeres y hombres, los efectos del presupuesto no pueden ser iguales para unas y otros:

- El impacto de los derechos que tiene el Poder Público sobre el patrimonio de los ciudadanos para, a través de los ingresos públicos, financiar las diversas políticas no puede ser el mismo en dos colectivos (mujeres y hombres) que parten de una situación de desigualdad, por ejemplo, en materia de nivel de retribuciones.
- El impacto de las obligaciones que asume el Poder Público con los ciudadanos para hacer efectivas esas políticas tampoco puede ser el mismo en dos colectivos (hombres y mujeres) que parten de una situación de desigualdad, por ejemplo, en capacidad para acceder a determinadas ayudas públicas.

Cuando se asume que los ingresos previstos en el Presupuesto y los gastos consignados en el mismo pueden afectar de modo diferente a mujeres y hombres y, tal vez, contribuir a empeorar las bolsas de desigualdad o, al menos, a no avanzar en el objetivo de igualdad, se llega a una conclusión: Es necesario hacer un evaluación previa del impacto por razón de género de un presupuesto antes de aprobarlo, porque así se consigue evitar que el mismo produzca efectos no deseados desde el punto de vista de la equidad, pudiendo modificarse antes de su aprobación en el sentido más adecuado para el fomento de la igualdad.

Este criterio, que en nuestro Derecho Positivo se recoge con claridad en el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, es el que defiende el Parlamento Europeo que añade además un matiz interesante: No sólo hay que evaluar el impacto del presupuesto en mujeres y hombres desde el punto de vista pecuniario, sino también desde el de la calidad de vida (tiempo de ocio, conciliación de la vida profesional con la familiar y la personal, calidad de los servicios públicos a los que se accede, etc.).

Para que el resultado de esa evaluación previa sea positivo, es decir, concluya que el presupuesto examinado favorece la igualdad y combate la discriminación, es necesario que se haya elaborado desde una perspectiva de género. Pero eso, ¿cómo se hace?

El Parlamento Europeo, sobre la base de la Declaración de Bruselas de 2001 “Hacia unos presupuestos con enfoque de género”, aprobada por iniciativa de la OCDE, algunos gobiernos europeos y otras entidades internacionales, recomienda tres cosas:

- A. Enfocar de forma adecuada para el cumplimiento de los objetivos de género la fase de elaboración de los presupuestos, lo que supone:
  - Identificar cuáles son las necesidades de hombres y mujeres a las que se debe atender en el presupuesto.
  - Potenciar la participación de la Sociedad Civil en general, y de las mujeres en particular, en el debate sobre los objetivos del presupuesto, y ello a través de la intervención en dicho

debate de las asociaciones, organizaciones no gubernamentales y demás entidades de vertebración social. Resultan interesantes en este sentido los modelos de presupuesto participativo que nos ofrece el Derecho Comparado en países como Brasil.

- Integrar en la fase de elaboración del presupuesto a expertos no sólo en Derecho Presupuestario y actividad económico-financiera del Sector Público, sino también en materia de igualdad y no discriminación.

B. Acometer de forma adecuada para el cumplimiento de los objetivos de género la elaboración del presupuesto, lo que implica:

- El enfoque de género debe aplicarse a todas las fases del ciclo presupuestario: Programación, elaboración, aprobación y ejecución.
- No se trata de hacer un presupuesto en clave de género que sea complementario del principal, una tentación frecuente pero inútil, de lo que se trata es de que las políticas públicas que se articulan a través del presupuesto hayan llegado al mismo con el enfoque de género ya incorporado.
- El enfoque de género puede provocar una revisión de las prioridades inicialmente plasmadas en el presupuesto y una redistribución de los recursos diferente de la originariamente deducible del mismo.
- El enfoque de género, esto es importante en períodos de crisis económica, no debe suponer aumento del “Gasto” con mayúscula, sino redefinición de los “gastos” con minúsculas.
- El enfoque de género no sólo otorga al presupuesto un papel potenciador de la igualdad, sino que lo convierte en un instrumento de buena gestión financiera (eficacia y eficiencia del Sector Público) y de transparencia (facilita el acceso y comprensión de los ingresos y gastos por la opinión pública).

C. Determinación de las partidas de ingresos y gastos a las que se debe aplicar el enfoque de género:

- Partidas de ingresos y gastos conectadas con la financiación y aplicación de políticas públicas de fomento de la igualdad y corrección de la discriminación. Por ejemplo, ¿son suficientes

y adecuadas las inversiones previstas para potenciar el acceso de la mujer al mercado laboral o su formación para ocupar cargos directivos?, ¿ y las previstas para dar respuesta a la violencia de género?.

- Partidas de ingresos y gastos de carácter general, esto es, no asociadas con políticas públicas concretas de fomento de la igualdad y corrección de la discriminación: por ejemplo, la política fiscal que se refleja en el presupuesto de ingresos ¿combate la desigualdad o la favorece? ( sobre este particular resulta de justicia elogiar el esfuerzo desarrollado por el Instituto de Estudios Fiscales para elaborar criterios de valoración a través de distintos trabajos), ¿Y las subvenciones públicas?, ¿y los contratos del Sector Público?, ¿y el régimen de retribuciones?, ¿y la oferta pública de empleo?.

Llegados a este punto podemos entrar en la segunda cuestión a tratar en esta ponencia ya que, dentro de la estrategia para implantar el enfoque de género en los presupuestos públicos, juega un papel protagonista el informe de impacto por razón de género que debe acompañar, desde luego a los Presupuestos Generales del Estado, pero también, como veremos a los de algunas Comunidades Autónomas.

### **3. LOS INFORMES DE IMPACTO POR RAZÓN DE GÉNERO.**

En el ámbito del Sector Público Estatal el fundamento jurídico de estos informes se concreta sobre todo en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. La Ley 30/2003, de 13 de octubre, regula el acompañamiento de estos informes a los proyectos de leyes y reglamentos.

Con base en dicho régimen jurídico, ha habido un informe de impacto por razón de género que ha acompañado a las leyes de los Presupuestos Generales del Estado desde el ejercicio 2009, lo que se valoró como uno de los más importantes objetivos cumplidos en esta materia por el Informe-Balance que el Ministerio de Igualdad elaboró en su momento en relación con el seguimiento de la aplicación de la Ley. Ahora bien, ¿Cómo se hacen estos informes?

Tras el reajuste administrativo derivado de la desaparición del Ministerio de Igualdad, la Orden EHA 1333/2011, de 19 de mayo, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2012, ha configurado el procedimiento de elaboración del informe de impacto por razón de género que debe acompañar a dichos presupuestos públicos, a través de los siguientes trámites:

- Los departamentos ministeriales remitirán a la Secretaría General de Presupuestos y Gastos un informe analizando el impacto de género de sus programas de gasto.
- Dicha Secretaría General solicitará informe a la Dirección General de Presupuestos del Ministerio de Economía y Hacienda y a la Secretaría General Técnica del Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad que, en su caso, formularán las observaciones que estimen oportunas.
- La Secretaría General de Presupuestos y Gastos, a través de un grupo de trabajo integrado por representantes del Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, de la propia Secretaría General de Presupuestos y Gastos, y de la Dirección General de Presupuestos del Ministerio de Economía y Hacienda, elaborará el informe de impacto por razón de género que debe acompañar a los Presupuestos Generales del Estado para 2012.

En cuanto al contenido de estos informes, conviene detenerse en dos aspectos: Su estructura y la información que aportan.

Por lo que respecta a su estructura, a los efectos divulgativos del presente trabajo resulta de interés resaltar la que se refleja en el informe de impacto por razón de género que acompañó a los Presupuestos Generales del Estado para 2011. Dicho informe se estructuró en cinco partes:

- a) Valoración de la importancia de la perspectiva de género en materia presupuestaria.

Dice literalmente el informe, sobre este particular : *“analizar los presupuestos con perspectiva de género supone añadir una nueva visión a la economía y a la acción pública, al considerar que los objetivos generales que persigue cada uno de los programas presupuestarios pueden y deben ser el marco idóneo*

*para desarrollar objetivos específicos en el ámbito de igualdad de oportunidades que sirvan para dar cumplimiento a la legislación que, en esta materia, eleva el principio de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres a la categoría de principio rector de la actuación de todos los Poderes Públicos.”*

*Añade el informe además: “En definitiva, evaluar los presupuestos públicos con perspectiva de género es profundizar en un modelo basado en la eficacia y la eficiencia, que permite utilizar más y mejor los recursos disponibles.”*

- b) Estrategia de incorporación de la perspectiva de género al presupuesto para el 2011. Se basaba sobre todo en la clasificación de todos y cada uno de los programas atendiendo a su mayor o menor vinculación con la igualdad de oportunidades.
- c) Descripción de la situación de mujeres y hombres en relación con los ámbitos prioritarios de intervención.  
Aquí el informe hacía un diagnóstico general de partida sobre la situación de la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres que existía en el contexto social sobre el que incidían los diversos programas presupuestarios. Para ello se hacía uso de indicadores concretos que se extraían de la legislación específica en materia de igualdad. Este diagnóstico se hacía en cada una de las políticas públicas: Educación, Salud, Mercado laboral, etc.
- d) Análisis del gasto atendiendo a los diversos programas presupuestarios en relación a cada sección ministerial. En concreto se analizaban 110 programas presupuestarios.
- e) Conclusiones: La principal era que el impacto de género de los Presupuestos se consideraba POSITIVO, es decir, que se estimaba que potenciaban la igualdad. También recogía el informe, en su apartado de conclusiones, consideraciones y recomendaciones atendiendo a la evolución apreciada tras el Informe anterior que acompañó a los Presupuestos Generales del Estado para 2010.

Por lo que se refiere a la segunda cuestión que estimamos relevante a los efectos de exponer la naturaleza de la información que aportan estos



informes, la relativa a los datos de diagnóstico, resulta de especial interés a los efectos divulgativos de esta ponencia el ejemplo que nos ofrece el Informe que acompañó a la Ley de Presupuestos Generales del Estado correspondiente al ejercicio 2010, que identificaba las principales políticas públicas en las que se pretendía potenciar la igualdad entre hombres y mujeres.

Así, entre otras, se refería a las siguientes:

- Educación: El informe aportaba datos desagregados por sexo sobre profesorado y alumnado en los diferentes ciclos educativos, con especial referencia al Universitario.
- Salud: Se consignaba información sobre cuestiones como la esperanza de vida, enfermedades mortales, alcoholismo, etc.
- Sociedad de la información: Datos sobre el uso de Internet o el empleo de mujeres en trabajos relacionados con las nuevas tecnologías.
- Mercado laboral: Se recogían, desde un punto de vista comparativo, datos como la tasa de ocupación y el nivel retributivo de las mujeres.
- Violencia de género: Se recogían datos sobre el porcentaje de maltrato en la población femenina, la atención a las víctimas y la sensibilización de la Sociedad Civil.
- Empleo público: Aquí se aportaban, entre otros, dos datos clásicos: Porcentaje de mujeres y hombres en la Función Pública y porcentaje de mujeres y hombres en los puestos directivos de la Función Pública.

Hasta aquí el esfuerzo del Sector Público Estatal por dotar de enfoque de género a sus presupuestos a través de los correspondientes informes de impacto.

Un esfuerzo importante pero que debe seguir progresando y, para ello, le serán de mucha utilidad los modelos de presupuesto estatal en clave de género que pueden considerarse especialmente evolucionados, los que han merecido el elogio del Parlamento Europeo: Reino Unido, República de Irlanda y Suecia.

Pero debe resaltarse también el esfuerzo realizado por las Comunidades Autónomas a través de diversas iniciativas y actuaciones a los siguientes niveles:

- Promulgación de leyes que dan cobertura a los informes de impacto normativo en general, y de impacto de género en particular.
- El esfuerzo por dotar a los informes de impacto por razón de género de una estructura y contenido que los haga efectivos y no los deje reducidos a una mera apariencia de cumplimiento formal de la Ley. Destaca en este sentido, por su carácter pionero, el Manual para la elaboración de estos informes elaborado en su momento por del Instituto de la Mujer de Murcia.
  - o La incorporación del enfoque de género, a través de los informes de impacto de género, a los presupuestos de diversas Comunidades Autónomas, siendo interesantes, entre otras, la experiencia del País Vasco, Cataluña y Andalucía, donde el informe se basa en el modelo sueco de las tres R: Realidad (punto de partida), Representación (participación de las mujeres en las instancias sociales, administrativas y políticas) y Recursos (programas presupuestarios específicamente diseñados para combatir las desigualdades).

Queda camino por recorrer. El Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer recomienda, en materia de presupuestos territoriales, algunos modelos de Iberoamérica, particularmente los de Brasil, Argentina, Uruguay y Chile.

Por lo que respecta, finalmente, a los presupuestos de las Entidades Locales, está casi todo por hacer en esta materia y aunque tenemos ya algún ejemplo interesante de presupuesto en clave de género en Ayuntamientos como el de Bilbao, aún no estamos al nivel de Italia, elogiada por el Parlamento Europeo en este punto, y mucho menos al de Austria donde, por ejemplo, el Presupuesto de la ciudad de Viena refleja un “programa de planificación Urbanística sensible al género”.

No podemos terminar el examen de los informes de impacto por razón de género sin recordar algunas características jurídicas de los mismos que se recogen en textos fundamentales como la “Guía para la evaluación del Impacto de género” de la Unión Europea, y como la Guía Metodológica de 2009 del Consejo de Ministros español:

- a) El informe de impacto por razón de género no es una norma sino un instrumento metodológico.
- b) Debe interpretarse de modo flexible y proporcionado, de forma que no distorsione la naturaleza y finalidad de la norma a la que va a acompañar.
- c) No sustituye la decisión política a ejecutar, sino que suministra información a quienes deciden.

#### **4. PRESUPUESTACIÓN Y FISCALIZACIÓN EN CLAVE DE GÉNERO.**

Este repaso de la situación jurídica y fáctica de los presupuestos con enfoque de género no quedaría completo, a la vista de la Entidad organizadora de las Jornadas y de los destinatarios de las mismas, sin una referencia al papel del Tribunal de Cuentas y de los órganos de control externo en general respecto a esta materia.

El breve análisis de estos aspectos recomienda la sistemática de distinguir entre una perspectiva “ad intra” y otra “ad extra”.

- a) Desde el punto de vista interno, esto es, el relativo al funcionamiento y organización de las entidades fiscalizadoras que tienen encomendado el control

externo de las finanzas públicas, cabe distinguir diversas iniciativas:

\_En el caso del Tribunal de Cuentas español los avances se concretan en tres direcciones:

- Se halla pendiente de constitución una Comisión de Igualdad con la composición y cometidos previstos por la Ley.
- Se han realizado trabajos preliminares para la elaboración de un Plan de Igualdad, habiéndose procedido ya a la recopilación de datos para diagnóstico por la Secretaría General.
- Está en fase de estudio un posible modelo de informe de impacto de género para futuros presupuestos de la Entidad.

\_El Tribunal de Cuentas Europeo, por su parte, viene recogiendo interesantes datos desagregados en su Memoria de los últimos ejercicios y, en particular, aporta datos de interés sobre el número de hombres y mujeres en los diversos puestos de trabajo tanto administrativos como de carácter técnico o directivo.

b) Desde la perspectiva externa, esto es, la relativa al ejercicio de la función fiscalizadora cabe destacar:

- Aprobación de un Informe especial, por el Tribunal de Cuentas Europeo, sobre acciones de formación profesional a favor de la mujer.
- Envío, por el Tribunal de Cuentas español, de cartas-cuestionario sobre situación en materia de igualdad por razón de género a las empresas públicas estatales.
- Introducción en las directrices técnicas de las fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas español de una clausula común sobre enfoque de género en los controles a practicar.

- Aprobación, por el Tribunal de Cuentas de España, de un Informe de fiscalización de los servicios de prevención y atención a la violencia de género de las Entidades Locales de la Comunidad Autónoma de Murcia.
- Aprobación de diversos informes de fiscalización con este perfil por los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas, así por ejemplo:
  - Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid: Informe de fiscalización del gasto implicado en las políticas de igualdad desarrolladas por la Comunidad de Madrid, ejercicio 2004.
  - Cámara de Cuentas de Andalucía: Informe de fiscalización sobre el cumplimiento de los objetivos del programa presupuestario actividades y promoción deportiva 2006.

Para terminar, conviene hacer unas precisiones adicionales sobre el papel del Tribunal de Cuentas en materia de presupuestos, fiscalización y enfoque de género. En realidad son cuestiones que se encuadran en el objeto de las intervenciones y mesas redondas previstas sobre organización interna del Tribunal y desarrollo de sus funciones legales, pero puede adelantarse algo en esta ponencia. Algunas de las reflexiones que a continuación se expresan a buen seguro resultarán de interés también para otros órganos de control externo distintos del nacional.

Lo primero que habría que decir es que no hay ninguna norma que, con carácter directo e indubitado, exija al Tribunal de Cuentas hacer su presupuesto con enfoque de género, pero es un objetivo que conviene cumplir por tres razones:

- Un órgano constitucional no puede vivir al margen de un movimiento normativo que marca una tendencia aceptada en el ámbito estatal y creciente en el autonómico y local.

-Esta cuestión ya se está debatiendo y aplicando en otros órganos constitucionales, particularmente en el Consejo General del Poder Judicial.

-Basta que el Tribunal de Cuentas tenga una posición de especial autoridad moral-institucional en materia financiera para que no se vea desbordado por la evolución de la realidad sino que, muy al contrario, sea fuente de criterios y de ideas, así como referencia en la vertiente económico-financiera de los postulados de la igualdad.

Finalmente cabe plantearse hasta dónde puede llegar el Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora, en esta materia. ¿Cuáles serían sus límites? Nos hallamos ante un problema pendiente de definición pero llamado a resolverse con prontitud a la vista del ritmo que impone la legislación sobre igualdad. En todo caso cualquier avance que quiera operarse en la dirección de fijar los contornos de los objetivos de la fiscalización en clave de género y del control de la presupuestación con enfoque de género pasa por dar respuesta a las siguientes cuestiones, entre otras:

- ¿Podría el Tribunal de Cuentas recomendar el enfoque de género en los presupuestos de una Comunidad Autónoma o de un municipio importante?
- ¿Podría criticar el específico enfoque de género que se hubiera dado a un determinado presupuesto público?
- ¿Podría valorar hasta qué punto un concreto informe de impacto por razón de género, como requisito legal para la elaboración del presupuesto, reúne el perfil que la legalidad le atribuye?
- ¿Podría discrepar, por ejemplo, de las conclusiones de uno de estos informes y decir que el impacto no es positivo sino negativo?
  
- ¿Podría aportar criterios para facilitar al Sector Público la consecución de los objetivos de que el enfoque de género, además de dotar al presupuesto de una función potenciadora de la igualdad, le ayude a ser un instrumento de buena gestión financiera.

- ¿Podría aportar criterios para facilitar al Sector Público la introducción del enfoque de género en el presupuesto sin aumentar el Gasto?
- ¿Hasta dónde puede llegar la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas sin interferir en las potestades del Poder Ejecutivo?
- ¿Cuándo una actuación de este tipo dejaría de ser función fiscalizadora, y pasaría a ser función consultiva? No debe olvidarse, además, que el Tribunal de Cuentas de España carece de función consultiva pero sin embargo hay órganos autonómicos de control externo que sí la tienen.

De todo lo que hemos venido tratando en esta ponencia se deduce, como se dice en las películas americanas con jurado, “más allá de toda duda razonable”, que la formación presupuestaria de un profesional hoy no puede considerarse completa si no conoce el significado del enfoque de género en los presupuestos públicos y la relevancia que para los mismos tienen los informes de impacto. Para los que somos profesionales del control externo habría, creo, una responsabilidad adicional, no sólo debemos conocer este régimen jurídico y sus efectos –espero que mi ponencia haya sido útil en este sentido- sino además formar criterio porque, como decía al principio de este trabajo, nuestra opinión se considera relevante en foros institucionales y académicos.

A partir de ahí, unos profesionales se verán más cómodos en posiciones favorables al enfoque de género en los presupuestos y otros en posiciones más críticas, no en vano este es un tema que, al margen de la importante cuestión de la igualdad de oportunidades que le subyace, permite un debate técnico que espero que esta ponencia haya ayudado a impulsar.