

FISCALIZACIÓN Y GÉNERO

Enriqueta Chicano.

La perspectiva o análisis de género con carácter general es una categoría de análisis, una herramienta básica para identificar claramente las diferentes necesidades, expectativas y resultados de mujeres y hombres en cada una de las políticas y de esta forma proponer estrategias que equilibren las oportunidades de uno y otro sexo respecto de las líneas de intervención que en cada caso vayan a proponerse.

El hecho de que la inclusión del enfoque de género en las políticas públicas sea relativamente reciente con respecto a otras variables de corte tradicional hace necesaria una elaboración completa de procedimientos y protocolos y diseñar un proceso de documentación informativa.

La incorporación de la variable de género a la dinámica presupuestaria implica por tanto un proceso gradual, estructurado en diversas fases que habrá de irse alimentando de cada una de ellas.

Al hacer un análisis de las distintas experiencias en el contexto internacional, se detecta que si bien hay multitud de experiencias, estas no han dado lugar todavía a un cuerpo metodológico normalizado, no hay por tanto una metodología operativa sólidamente definida y contrastada.

Teniendo en cuenta que uno de los principios en torno a los cuales se ha iniciado el desarrollo del proceso de implantación del enfoque de género en los Presupuestos Públicos es del fomento de la sensibilidad de género, creo que puede ser útil empezar con algunas referencias a la transversalidad, el mainstreaming de género, como concepto nuevo.

Apareció por primera vez en textos internacionales con posterioridad a la Tercera Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre Mujeres en 1985 en Nairobi.

En 1987 la Comisión de Naciones Unidas sobre la Condición de la Mujer (CSW), exigió a todos los órganos de Naciones Unidas, formular y poner en práctica una política global sobre la igualdad de las mujeres e incorporarla en sus planes a medio plazo en declaraciones, objetivos, programas y otros importantes documentos políticos.

En la Cuarta Conferencia Mundial sobre Mujeres de Naciones Unidas, celebrada en Pekín en 1995, la transversalidad de género fue asumida explícitamente por la Plataforma para la Acción que se adoptó al final de la Conferencia.

Esta Plataforma reitera a lo largo de su contenido que “los gobiernos y otros actores deberían promocionar una política activa de la transversalidad de género, en todas las políticas y programas, para que antes de que se tomen decisiones, se realice un análisis de los efectos producidos en mujeres y hombres respectivamente”¹.

La transversalidad implica nuevas maneras de idear y enfocar políticas, y necesariamente cambios en la cultura organizativa e institucional.

Teóricamente supondría la reorganización de los procesos políticos porque desplaza la atención de las políticas de igualdad de género hacia políticas cotidianas.

Esta reorganización, la mejora y el desarrollo de los procesos políticos implica la necesidad de hacer uso de diversas técnicas y herramientas, convencionales en muchos casos, pero con perspectiva de género.

El Grupo de especialistas en mainstreaming, constituido por el Consejo de Europa en 1995 adoptó la siguiente definición:

El mainstreaming es la organización o reorganización, la mejora, el desarrollo y la evaluación de los procesos políticos, de modo que una perspectiva de igualdad de género, se incorpore en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas, por los actores normalmente involucrados en la adopción de medidas políticas.

En muchas menos palabras, es la inclusión de la perspectiva de género en la formulación, implementación y evaluación de todas las políticas. La transversalidad requiere una perspectiva de género y no un enfoque limitado a los problemas de las mujeres.

Otro aspecto a destacar está referido al concepto mismo de igualdad de género. Es esencial la elección del modelo de igualdad para actuar desde la perspectiva de género.

La igualdad de género es mucho más que la antidiscriminación. No sólo es igualdad de derecho. La meta es la igualdad de hecho.

Uno de los avances democráticos más importantes en estos años, a mi juicio, ha sido precisamente la adecuación de nuestra legislación al principio de no discriminación por razón de sexo, sin embargo teniendo en cuenta los datos que arrojan los diferentes análisis sobre la situación de las mujeres en los distintos ámbitos, cabe preguntarse, **qué es lo que impide que la mujer adquiera la plena igualdad social**, en las mismas condiciones de ciudadanía que los hombres.

¹ V. párrafos 79, 105, 123, 141, 164, 189, 202, 229, 238, 252, 273.

Desde luego no es el ordenamiento jurídico en su conjunto, sobre todo teniendo una Constitución normativa en donde dicho ordenamiento ha de ser conforme a la Constitución y por tanto cualquier norma infraconstitucional que fuera contraria al artículo 14 de la Constitución necesariamente habría de ser declarada anticonstitucional.

Un paso más han sido las políticas de igualdad, las denominadas **medidas de acción positiva**, consideradas como estrategias de actuación para conseguir corregir desigualdades y desequilibrios estructurales existentes y de vigencia limitada a la persistencia de la desigualdad.

Efectivamente las **políticas de igualdad son la respuesta institucional para crear y garantizar las condiciones necesarias para que las mujeres y los hombres participen igualitariamente en las diferentes esferas de la vida pública y privada y para la superación de los obstáculos que dificultan la plena participación de las mujeres en los diversos ámbitos de la vida, para conseguir así el cumplimiento efectivo y real del principio legal de no discriminación por razón de sexo.**

Porque como dice León Gambetta, la verdadera democracia no estriba solo en reconocernos iguales, sino en hacernos iguales y una vez recorrido todo este camino se puede comprobar en la práctica que, efectivamente no es suficiente hacer desaparecer las desigualdades legales, ni incluso prohibir y sancionar la desigualdad para que la igualdad sustancial se produzca, hay que realizar políticas de acción positiva.

El economista americano Lester **Thurow** describe de manera muy didáctica la necesidad de este tipo de políticas. Dice, supongamos que un grupo de personas sufre la negación de igualdad de oportunidades, ¿cómo debe corregirse esa situación?.

Imaginemos una carrera en la que a alguno de los corredores se les ha asignado una pesada carga, porque pertenecen a un determinado grupo. Por causa de este *handicap* el corredor medio con carga quedará rezagado del corredor medio sin carga. Ahora, supongamos que alguien agita una varita mágica y que las cargas desaparecen de la espalda de los corredores. Si los dos grupos de corredores son iguales en capacidad, la principal diferencia entre los grupos con carga o sin carga deja de aumentar, pero aquellos que sufrían por la discriminación previa nunca se equiparán. Si se tratara de una carrera donde los padres en cabeza pudieran pasar el relevo a sus hijos, no habría igualación de la carrera ni siquiera a través de generaciones. La carrera sólo podría volverse limpia si cada uno fuera obligado a parar y a comenzar de nuevo en la misma línea de salida, si todos los que no llevaran carga fueran obligados a cargar peso hasta que las diferencias en el promedio de ejecución de los grupos desaparecieran, o si quienes habían sufrido desventajas en el pasado recibieran privilegios hasta que se equiparasen.

Pero persistiendo obviamente la desigualdad, es necesario, desde el punto de vista no ya sólo de las disciplinas jurídicas, profundizar más en la indagación de los factores que propician el mantenimiento de la desigualdad, **avanzar en un enfoque de género** en todos los procesos, porque conseguir la igualdad real entre mujeres y hombres, en la actualidad, no puede lograrse a través de medidas aisladas, sino sólo a través de un enfoque integrado y de amplio alcance ya que las desigualdades están arraigadas tanto en la mentalidad de la gente como en las estructuras sociales.

Una de las mayores dificultades que se señalan a la hora de incorporar la transversalidad es precisamente la necesidad de efectuar **cambios de procedimiento**, cambios en la cultura organizativa o creación de nuevos canales para la consulta y la cooperación.

La transversalidad puede exigir la necesidad de desarrollar **nuevas herramientas y adaptar las existentes**, por ejemplo la reconsideración de datos estadísticos y la integración de género como variable.

Un problema adicional, como se desprende de lo dicho lo suele constituir la **carencia de conocimiento sobre la igualdad de género, lo que requiere poner en marcha procesos de aprendizaje para poner en práctica la estrategia de la transversalidad**.

En este sentido, como en prácticamente todos los ámbitos de la Administración, se han detectado algunas posibles debilidades, inercia en el funcionamiento diario, déficit de cualificación y convicción, poca visibilidad, etc, pero hay que decir que se han producido interesantes iniciativas en muchos ámbitos, y también en el Tribunal de Cuentas que han sido impulsadas y comandadas por la Consejera Ana Pérez Tórtola y que entiendo son las que han iniciado el proceso.

Entre otras:

Ventana informativa en la web del Tribunal. Constitución de un fondo documental y bibliográfico. Jornadas informativas

Y por lo que se refiere a la incorporación al trabajo técnico habitual del Tribunal, la verificación del cumplimiento de la normativa para la igualdad efectiva de mujeres y hombres se estableció mediante su inclusión en el Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para 2009, aprobado por el Pleno el 29 de enero de 2009, y desde entonces se ha incluido en los programas sucesivos.

También esta iniciativa se debe al impulso de la Consejera Pérez Tórtola, que, ya un año antes, el 22 de enero de 2008, propuso que se incluyese en el Programa, y, especialmente, en las fiscalizaciones de cumplimiento en el ámbito de la contratación y de las subvenciones, la comprobación del

cumplimiento de la normativa de Igualdad. Iniciativa que debió reiterar en noviembre de 2008.

Estas denominadas “auditorías de género” analizan los ingresos y los gastos del gobierno con una perspectiva de género. El supuesto básico del que se parte es que las políticas públicas tienen un impacto diferente en las mujeres que en los hombres.

A primera vista, el género puede parecer algo irrelevante en un presupuesto. Se supone que todos los ciudadanos de un país tienen derecho a beneficiarse de los servicios que proporciona el estado.

Teniendo en cuenta que el presupuesto nacional no nombra a mujeres ni a hombres, se suele suponer que el impacto en ambos es igual.

Diane Elson, economista licenciada en Oxford y experta en el tema en el ámbito internacional describe así la situación: “Como se cita a menudo, no consta ningún tipo de mención a las mujeres en particular [en el presupuesto], así como ningún tipo de mención a los hombres. Sin embargo, esta aparente neutralidad de género es más bien una ceguera de género”

En definitiva que además de los principios de eficiencia, eficacia y economía, existen otros cuya fiscalización suele revestir mayores grados de subjetividad y complejidad: pertinencia, equidad, ecología, impacto de género (Lozano Peña, Aguilera Díaz y García de Bustos, 2008)

El proceso de incorporar la perspectiva de género en la planeación y el presupuesto implica además revisar que se de cumplimiento a la normativa en la materia, es en esta parte donde la función fiscalizadora cobra relevancia para el ejercicio democrático.

La fiscalización debe incorporar criterios que ayuden a definir si las políticas se diseñan, elaboran y aplican con perspectiva de género, y si el Presupuesto de Gastos contribuye a erradicar la brecha de desigualdad.

Si no tuviéramos soporte legal suficiente tendrían que hacerse adecuaciones en nuestras leyes de funcionamiento, pero entiendo que contamos con respaldo suficiente

A este respecto son de especial referencia la Ley 30/2003, de 13 de octubre sobre medidas para incorporar la valoración de impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno que introduce la obligación de que todo proyecto normativo vaya acompañado de un informe de impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo.

La Ley Orgánica 1/2004 de 28 de diciembre de Medidas contra la violencia de Género.

La Ley 3/2007, de 22 de marzo para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, que establece, igualmente, en su artículo 19, que los proyectos de disposiciones de carácter general y los planes de especial relevancia económica, social y artística que se sometan a la aprobación del Consejo de Ministros deberán incorporar un informe sobre su impacto por razón de género.

El Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis del impacto normativo, que establece en su disposición adicional segunda que, en relación con la Ley de Presupuestos Generales del Estado, la documentación que deberá acompañar al anteproyecto de Ley de PGE será la establecida en el artículo 37.2 de la Ley 47/2003, General Presupuestaria y que, anualmente, en la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda por la que se dictan normas para la elaboración de los PGE, se incluirán las oportunas instrucciones para la evaluación del impacto de género.

La Orden del Ministerio de Economía y Hacienda 1320/2010, de 18 de mayo, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2011, que introdujo en su artículo 7.9, lo siguiente en relación con el informe de impacto de género: *“Los departamentos ministeriales remitirán a la Secretaría General de Presupuestos y Gastos un informe analizando el impacto de género de sus programas de gasto, en los términos que se establezcan al efecto por la citada Secretaría General. La Asesoría Jurídica de 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 Igualdad, que habrán de remitir las observaciones que en su caso procedan en el plazo máximo de 15 días. Si transcurrido este plazo dichos Centros Directivos no han formulado observaciones se considerará adecuada la documentación original remitida por los Ministerios. Dichos informes constituirán la base para la formulación por parte de la Secretaría General de Presupuestos y Gastos del informe de impacto de género, a estos efectos, se constituirá un grupo de trabajo integrado por representantes del Ministerio de Igualdad, de la Secretaría General de Presupuestos y Gastos y de la Dirección General de Presupuestos para conformar la redacción final del Informe de Impacto de Género que acompañará al anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado”.*

La Orden del Ministerio de Economía y Hacienda 1333/2011, de 19 de mayo, por la que se dictan las normas para la elaboración de los PGE, hoy vigente introduce en la estructura presupuestaria para la elaboración de los PGE para 2012, el informe de impacto de género que ya aparecía regulado en la normativa derogada por esta Orden, convirtiéndose pues desde 2010 en un elemento preceptivo aunque no vinculante en el procedimiento administrativo de esta Administración.

En el Informe de impacto de género del Proyecto de Ley de PGE para 2010 se incluyó un apartado dedicado a clasificar la totalidad de los programas

presupuestarios que formaban parte de dicho borrador (234), atendiendo a su mayor o menor vinculación con la igualdad de oportunidades.

Dicha valoración se realizó atendiendo a la capacidad de intervención y posibilidades de introducción de medidas concretas en su programación general para dar cumplimiento a los objetivos de las políticas de igualdad entre mujeres y hombres.

Se conformó el conjunto final de programas presupuestarios para los que se estableció una vinculación prioritaria respecto de los que se consideraba que existía un mandato normativo o programático explícito, a partir de lo expuesto en la Ley Orgánica 3/2007 y/o en el Plan Estratégico para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres 2008-2011.

En el informe de impacto de género que acompañó a los PGE para 2011 se relacionan los 110 programas que se consideran con mayor incidencia en el cumplimiento de los objetivos planteados en materia de políticas de igualdad

Pueden ser muchos los obstáculos técnicos para incorporar criterios que a veces resulten difíciles de medir pues son en muchas ocasiones más cualitativos que cuantitativos pero eso no debe impedir avanzar en la realización de fiscalizaciones que atiendan al cumplimiento en la materia de referencia.

En Europa se ha iniciado el camino para incorporar indicadores de género a la planificación, seguimiento y control de Fondos Estructurales y otros fondos europeos a fin de visibilizar el impacto de género en el uso de fondos públicos, de acuerdo con los objetivos de Pekín (95 y 95+10), en el Tratado de Amsterdam, etc.

Pueden ser Indicadores de carácter económico:

- Indicador de eficacia: (relación que existe entre los objetivos planteados y los resultados).

Desde la perspectiva de género, el objetivo pasa por estrechar brechas de género, con lo cual el indicador de eficacia debe permitir medir la situación diferencial entre hombres y mujeres al inicio y al final.

- Indicador de eficiencia (incorporan al concepto de eficacia el aspecto económico).

El indicador desde el género debe incorporar los recursos empleados en masculino y femenino (mujeres y hombres, fondos públicos destinados a la igualdad), y los resultados sobre hombres y mujeres.

- Indicadores de impacto (analizan los efectos directos)

Estos indicadores deben estar desagregados por sexos.

Indicadores según la naturaleza del objeto

- De realización (referidos a los recursos puestos a disposición y al uso que se les dé)
- De resultados, referidos al beneficio obtenido
- De impacto.

Y aún muchas otras categorías que deberemos ir conformando.

En relación con todo lo anterior el Tribunal de Cuentas como supremo Órgano fiscalizador de la actividad económico-financiera del estado debe jugar un papel determinante en el análisis de los resultados de los programas presupuestarios especialmente destinados a solventar las desigualdades de género.

Atendiendo a la regulación actual, dentro de las competencias que le son propias y de acuerdo con sus procedimientos de trabajo, el Tribunal de Cuentas podría enfocar esta misión, al menos desde una doble perspectiva:

- HORIZONTAL-TRANSVERSAL

1. Programas presupuestarios

El Pleno del Tribunal de Cuentas podría incluir en el Programa anual de Fiscalizaciones una Especial de una muestra de programas presupuestarios que, dentro de la clasificación realizada por el informe de impacto de género que acompaña a los Presupuestos, considere que tiene un mayor impacto económico.

Esta Fiscalización debería ser una fiscalización operativa, a fin de centrar el análisis en la valoración de la consecución de objetivos y la existencia y diseño de indicadores válidos y datos desagregados para la medición del grado de éxito del programa.

2. Contratación y subvenciones

El gasto público realizado mediante contratación es una de las vías más importantes de influencia del Estado en la sociedad.

El gasto en contratación pública viene a representar un 20% del PIB, esa cifra da lugar a que el legislador considere que la contratación no es sólo un medio para obtener las mejores prestaciones de la manera más barata, sino también que puede utilizarse como medio de cambio social.

Lo que se manifiesta en dos aspectos, la posibilidad de incluir en los contratos condiciones especiales de adjudicación y adjudicar los mismos mediante la utilización de criterios sociales.

Favorecer la igualdad a través de criterios sociales exigiría de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 150.1 del TRLCSP, que estos respondan a la satisfacción de necesidades definidas en las especificaciones del contrato,

propias de las categorías de población especialmente desfavorecidas a las que pertenezcan las personas o beneficiarias de las prestaciones a contratar.

Por su parte las condiciones especiales de ejecución permiten imponer al adjudicatario del contrato la ejecución del mismo de manera que se favorezca una determinada política social (el artículo 118 establece como ejemplo de condición especial de ejecución la de eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer en el mercado laboral). Las condiciones especiales de ejecución gozan de protección. El propio artículo 118 establece penalidades en caso de incumplimiento o las configura como una obligación contractual esencial cuyo incumplimiento originaría la resolución del contrato.

La fiscalización de estos aspectos exigiría comprobar la conveniencia en cada contrato de incluir los criterios citados y sobre todo verificar si se han establecido condiciones especiales de ejecución y si se ha exigido su cumplimiento.

Por otra parte la Ley de Igualdad es consciente de la potencialidad de la técnica subvencional para cooperar en el fomento de las políticas públicas transversales y así establece en su artículo 35 denominado “Subvenciones Públicas” que *“Las administraciones públicas, en los planes estratégicos de subvenciones que adopten en el ejercicio de sus competencias, determinarán los ámbitos en que, por razón de la existencia de una situación de desigualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, las bases reguladoras de las correspondientes subvenciones puedan incluir la valoración de actuaciones de efectiva consecución de la igualdad por parte de las entidades solicitantes.*

A estos efectos podrán valorarse, entre otras, las medidas de conciliación de la vida personal, laboral y familiar, de responsabilidad social de la empresa, o la obtención del distintivo empresarial en materia de igualdad regulado en el Capítulo IV del Título IV de la presente Ley.

Esta materia es otro de los campos objeto de fiscalización habitual por el Tribunal que por tanto podría incluir la específica verificación de la aplicación de la técnica subvencional para la promoción de la igualdad en aquellas fiscalizaciones donde proceda.

El Reglamento General de Subvenciones establece el contenido de los Planes estratégicos: objetivos estratégicos, que describen el efecto e impacto que se espera lograr con la acción institucional durante el período de vigencia del Plan, líneas de subvención, que incluyen entre otros extremos, los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación, el plazo necesario para su consecución, costes previsibles para su realización y fuentes de financiación y el Plan de Acción, en el que se concretarán los mecanismos para poner en práctica las líneas de subvenciones identificadas en el Plan.

En cuanto a su control, el Plan ha de contener un régimen de seguimiento y evaluación continua, aplicable a las diferentes líneas de subvenciones que se establezcan y los resultados de la evaluación de los planes estratégicos anteriores.

La incidencia de la fiscalización sobre la corrección de la elaboración y seguimiento de los planes estratégicos permite el análisis de las políticas de igualdad

- VERTICAL

Tomando en consideración tanto la programación presupuestaria como las áreas de intervención del Estado , cada uno de los Departamentos del Tribunal, dentro del ámbito de competencias que le es propio, podría proponer fiscalizaciones especiales que o bien se centraran en un programa presupuestario o bien en una institución, organismo o centro gestor, analizando en profundidad, desde una perspectiva no sólo de legalidad sino también operativa, el impacto que en materia de igualdad ha tenido la actuación pública para el caso concreto, haciendo especial hincapié en la composición de órganos rectores o decisorios, composición de tribunales de acceso, composición y distribución de plantillas, retribuciones, formación, medidas de conciliación, promoción profesional, etc.

En definitiva, debemos saber superar la complejidad de los mecanismos a idear. Hay camino.

Referencia bibliográfica

- Tindara Addabbo. *Gender auditing dei bilanci e delle politiche pubblica*. Università degli studi dei Modena e Reggio Emilia. Centro di Analisis delle Politiche Pubbliche. 2003
- Tindara Addabbo. *Presupuestación publica responsable con la igualdad de género*. Bilbao 2008
- Rosa Bravo. *Presupuesto por resultados. Indicadores de género*. B. Nacional de Perú. 2007
- Mónica Dávila Díaz. *Indicadores de género. Mainstreaming de género: conceptos y estrategias políticas y técnicas*. 2004.
- Antonio V. Lozano Peña. *Presupuestos públicos sensibles al género. Una reflexión constructiva para un desarrollo económico sostenible*. Seminario sobre Política Fiscal y Género. IEF. 2005
- Antonio V. Lozano Peña. *Presupuestos sensibles al género como motor del cambio*. Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía. 2006

- Bárbara Swirski. *La auditoría de género*.
<http://www.adva.org/genderbudgetsenglish.htm>.
- Informe de Impacto de Género del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2011
- PNUD. *Fiscalización de las inversiones y los gastos relativos al género*. Equipo de género del PNUD. 2009