

FISCALIZACION EN CLAVE DE GÉNERO EN LA CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA.

Carmen Iglesias

La igualdad entre mujeres y hombres es un principio jurídico universal reconocido en numerosos textos internacionales, comunitarios, estatales y autonómicos.

El derecho a la igualdad y a la no discriminación por razones de sexo se proclama en nuestra Constitución y corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas (artículo 14 y 9-29 C.E.)

En la Comunidad Autónoma de Andalucía se reforma el Estatuto de Autonomía mediante la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo que en su artículo 10 apartado 2 regula que *“la Comunidad Autónoma propiciará la efectiva igualdad del hombre y de la mujer andaluces, promoviendo la democracia paritaria y la plena incorporación de aquélla en la vida social, superando cualquier discriminación laboral, cultural, económica, política o social”* y en su artículo 15 *“garantiza la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en todos los ámbitos”*.

También regula de forma expresa, en su artículo 107 que *“En los nombramientos y designaciones de instituciones y órganos que corresponda efectuar al Parlamento de Andalucía regirá el principio de presencia equilibrada entre hombres y mujeres”*.

Para dar cumplimiento al principio de presencia equilibrada inexistente en el pleno de la Cámara de Cuentas de Andalucía, ya que estaba compuesto por seis hombre y una mujer, el Parlamento de Andalucía en la renovación parcial de cuatro de sus miembros designó a dos hombres y dos mujeres, por lo que la composición actual del pleno, cuatro hombres y tres mujeres, refleja el cambio legal en esta materia.

Además, para dar cumplimiento al mandato estatutario el Parlamento de Andalucía aprobó la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la Promoción

de la Igualdad de Género en Andalucía, cuyo objetivo principal es garantizar la vinculación de los poderes públicos, en todos los ámbitos, en el cumplimiento de la transversalidad como instrumento imprescindible para el ejercicio de las competencias autonómicas en clave de género.

En nuestra Comunidad Autónoma, la integración de la perspectiva de género se refleja en avances importantes como son: la obligatoriedad del informe de evaluación de impacto de género en los proyectos de ley y reglamentos aprobados por el Consejo de Gobierno; el enfoque de género en los presupuestos y la representación equilibrada en las designaciones de las personas integrantes del Consejo de Gobierno.

Sin embargo, La ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, promulgada por el Estado, es menos contundente al establecer en su artículo 16 que *“Los Poderes Públicos procurarán atender al principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres en los nombramientos y designaciones de los cargos de responsabilidad que les correspondan”* y continua en su Disposición adicional primera que *“... se entenderá por composición equilibrada la presencia de mujeres y hombres de forma que, en el conjunto a que se refiera, las personas de cada sexo no superen el sesenta por ciento ni sean menos del cuarenta por ciento”*.

Es importante también mencionar la creación en 1983 del Instituto de la Mujer (estatal) y en 1988 del Instituto Andaluz de la Mujer, que a su vez suscribió convenios con determinados ayuntamientos para la creación de Centros Municipales de Información a la Mujer.

Sensible ante temas de radiante actualidad como las políticas para la igualdad, la Cámara de Cuentas de Andalucía incluyó, en el Plan de Actuaciones de 2009, la elaboración de un informe de fiscalización denominado *“Políticas para la Igualdad en Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Andalucía”*.

Se han analizado las ocho diputaciones provinciales de Andalucía y 16 ayuntamientos: dos de cada provincia, uno con Centro Municipal de Información a la Mujer y otro sin él. Para la selección, por muestreo aleatorio, de los ayuntamientos se han excluido las capitales de provincia y los de población inferior a 5.000 habitantes.

En este informe se pretende analizar el conjunto de políticas para la igualdad desarrolladas por las diputaciones provinciales y algunos ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, para concluir sobre el resultado que la aplicación de las políticas para la igualdad ha tenido, durante el ejercicio 2008, en las entidades locales objeto de estudio.

Para ello, se han llevado a cabo trabajos que han tenido por objeto analizar las seis áreas de fiscalización siguientes:

- **Las Políticas para la igualdad**, con el objetivo de comprobar los distintos planes, actividades de colaboración, actuaciones que faciliten el asociacionismo de mujeres con carácter participativo y la transversalidad de las políticas en el seno de la corporación. (mainstreaming de Género)
- Se ha analizado la **estructura organizativa** establecida para la aplicación de las políticas de igualdad y el peso relativo que en términos financieros y de recursos humanos tienen, sobre el total del área o delegación, dichas políticas.
- Respecto a la **presencia equilibrada**, se ha comprobado la composición en los nombramientos y designaciones de los cargos de responsabilidad de forma que las personas de cada sexo no superen el sesenta por ciento ni sean menos del cuarenta por ciento.
- Para comprobar la **igualdad de oportunidades**, se han analizado las características del personal al servicio de las Instituciones, así como promociones internas y formación del personal.
- En lo referente al **acceso a recursos públicos desde la perspectiva de género**, se analizan las actuaciones puestas en marcha para garantizar de modo efectivo las perspectivas de género.
- Y por último, se analizan los **recursos económicos destinados a la aplicación de las políticas para la igualdad**.

A continuación pasamos a plasmar los resultados de la fiscalización en las distintas áreas.

1.- Respecto a **las políticas para la igualdad** conviene referirnos, en primer lugar y de forma somera, a los diferentes **planes de igualdad** que siguen las directrices marcadas por la Estrategia Marco Comunitaria sobre la igualdad entre Hombres y Mujeres (2001-2005) cuyo objetivo fundamental es introducir el principio de Igualdad de Oportunidades; hay que señalar, también, a los planes transversales de Género y otros, como la adhesión de determinadas Entidades Locales a la Carta europea para la igualdad de mujeres y hombres en la vida local.

Todas las diputaciones provinciales, salvo las de Cádiz y Sevilla, tenían vigente en el ejercicio 2008 un Plan de Igualdad de Oportunidades o Transversal de Género. Sin embargo, el Informe de Seguimiento o Evaluación de los Planes anteriores solo lo formularon 4 de ellas... (las Diputaciones Provinciales de Cádiz, Córdoba, Granada y Málaga).

La programación es anual y está incluida en el presupuesto general; se efectúa una memoria anual de actuaciones e informes de seguimiento y evaluación de los planes de igualdad de oportunidades, así como los transversales de género.

En el Informe se recomienda realizar las actuaciones necesarias para contar con el correspondiente Plan y que éste involucre a toda la organización en sus objetivos y a las diputaciones provinciales se les recuerda que la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía establece en el apartado 1 i) de su artículo 12 la obligación de la provincia de prestar asistencia técnica a la *“Integración de la igualdad de género en la planificación, seguimiento y evaluación de las políticas municipales”*.

Las **actividades de colaboración** entre las Instituciones han operado en diversos campos. Las ocho diputaciones provinciales han suscrito el programa Mercadeando que tiene como finalidad mejorar la situación de las mujeres en cuanto a empleo, formación y uso de nuevas tecnologías. Al amparo de este convenio, las diputaciones provinciales han concedido 20 líneas de subvención por un importe de 2.600.000€ con 1.098 beneficiarios, la mayoría ayuntamientos con población inferior a 20.000 habitantes y Asociaciones de Mujeres. También se han concedido premios, impartido cursos y realizado diversas actividades asistenciales, tales como asesoramiento jurídico laboral, atención psicológica y orientación laboral.

Se ha podido comprobar que el asociacionismo femenino está muy arraigado en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes, ya que el 95% de los municipios tienen Asociación de Mujeres y el indicador nos da una **Asociación de Mujeres** por cada 1.140 mujeres censadas. En los ayuntamientos sin Centro Municipal de Información a la Mujer, esta proporción es de una asociación por cada 2.403 mujeres y en aquellos ayuntamientos con Centro Municipal de Información a la Mujer este indicador sube hasta la 2.911 mujeres.

En lo referente al análisis de **la transversalidad**, entendida como aquella actuación dirigida a integrar las perspectivas de género en todas las políticas y programas generales y que deviene esencial en la lucha contra la discriminación de las mujeres, los resultados no son positivos, ya que en el caso de las diputaciones provinciales la media se sitúa en el 50%, porcentaje que se reduce al 33% en los ayuntamientos con Centro Municipal de Información a la Mujer y finalmente, todas las actuaciones desarrolladas en el ámbito de las políticas para la igualdad, se han concentrado en el área de Igualdad, Mujer o Bienestar Social en los ayuntamientos sin Centro Municipal de Información a la Mujer.

Se recomienda impulsar medidas transversales que incidan en todos los órdenes de la vida política, jurídica y social, para erradicar las discriminaciones contra las mujeres.

2.- La segunda área de trabajo del Informe ha sido **la estructura organizativa establecida por las entidades para aplicar las políticas para la Igualdad**, y se ha centrado en analizar la organización de las entidades locales, el personal adscrito a las áreas, los recursos de los Centros municipales de información a la mujer y la existencia o no de otros órganos relacionados con las políticas de igualdad.

Las diputaciones provinciales que integran el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de acuerdo con la potestad de autoorganización que les concede la legislación vigente, tienen **estructuras organizativas distintas**, que repercuten directamente en la existencia o no de un área de gobierno específicamente dedicada a la aplicación de las políticas para la igualdad.

Todas las diputaciones provinciales han utilizado **la clasificación orgánica**, lo que ha permitido calcular el peso relativo de los gastos destinados a las

políticas de igualdad sobre el área o delegación responsable, en función de las obligaciones reconocidas y del personal adscrito. Sin embargo, en el caso de los ayuntamientos el comportamiento no es uniforme, ya que unos han utilizado la clasificación orgánica y otros no, por lo que no fue posible efectuar un análisis comparativo de estas características.

Se ha podido comprobar que la mayor parte del personal adscrito a políticas para la igualdad son mujeres: un 89% en las diputaciones provinciales y un 88% en los ayuntamientos con Centro Municipal de Información a la Mujer. En los ayuntamientos analizados que carecen de Centro Municipal de información a la Mujer, al no estar dotados de personal específico en este ámbito, no se cuenta con datos.

Si nos fijamos en el personal destinado a la aplicación de políticas para la igualdad, en relación con la población asistida, el resultado es dispar, una persona por cada 78.000 habitantes en las diputaciones provinciales y una por cada 8.200 habitantes, en los ayuntamientos.

Y por último, el peso relativo que tiene el personal dedicado a las políticas de igualdad, sobre el total del personal adscrito a la entidad, incluso incluyendo la transversalidad, es bajo tanto en las diputaciones como en los ayuntamientos, ya que se sitúan en un 1,2% y un 1,8% respectivamente.

En la aplicación de **los mecanismos de seguimiento y evaluación de los Planes de Igualdad** y, en concreto, de aquéllos que hacen especial hincapié en la transversalidad de género, se han identificado en todas las provincias determinados órganos de carácter social, político y técnico, que con distinta denominación, tienen encomendada esta finalidad. Comisión Transversal de Género, Observatorio de Igualdad, foro intermunicipal de igualdad, etc... También se ha detectado que algunos de ellos no han tenido actividad durante el ejercicio 2008.

3.- El tercer área de trabajo objeto de análisis se ha denominado **Presencia equilibrada**, y tiene como objeto la participación de mujeres y hombres de forma equilibrada en los órganos de decisión que tiene su fundamento en las reglas del juego democrático y se recoge por primera vez en la Declaración de Atenas de 1992. En nuestro país se regula, como se indicó anteriormente, en la Ley Orgánica 3/2007 de 22 de marzo para la

igualdad efectiva de mujeres y hombres en su artículo 16 y su Disposición adicional primera.

Este concepto va siendo asumido por nuestros políticos y gobernantes y también por la ciudadanía española en general, hasta el punto de que en una encuesta reciente de Metroscopia los ciudadanos avalan el establecimiento de cupos obligatorios destinados a las **ciudadanas** para fomentar la igualdad en los cargos públicos (un 56% están muy o bastante de acuerdo con las cuotas) y respecto a las empresas privadas (un 58% están muy o bastante de acuerdo).

No obstante, como pudo comprobarse en la fiscalización, hay una situación de desequilibrio en todos los órganos colegiados de las diputaciones provinciales, a excepción de los titulares de las delegaciones (47% de mujeres), con escasa presencia de mujeres en los restantes casos. Sólo hay una mujer que ocupa la presidencia de la Diputación de Huelva.

Sin embargo, en los ayuntamientos se cumple el principio de presencia equilibrada en todos los órganos, a excepción de las portavocías con un 23% de mujeres en los ayuntamientos con Centro municipal de información a la mujer y un 33% en el resto de ayuntamientos. (Figura I)

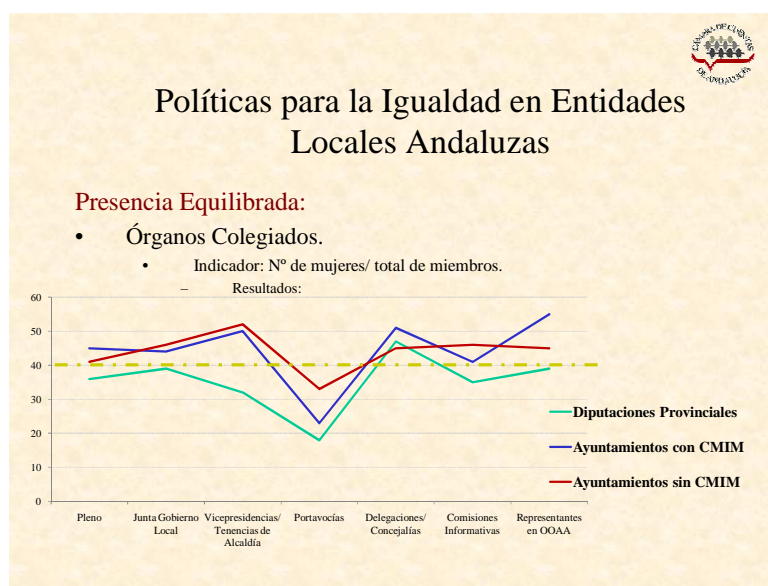


Figura I

4.- Se ha comprobado la **igualdad de oportunidades** analizando, desde la perspectiva de género, las características del personal al servicio de las diputaciones provinciales y de los ayuntamientos con y sin Centro Municipal de Información de la Mujer.

En este sentido, la Disposición Adicional Octava de la Ley 7/2007, apartado 1, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público establece que *“Las Administraciones Públicas están obligadas a respetar la igualdad de trato y de oportunidades en el ámbito laboral y, con esta finalidad, deberán adoptar medidas dirigidas a evitar cualquier tipo de discriminación laboral entre hombres y mujeres”*.

Aunque en este caso no es aplicable el principio de presencia equilibrada que regula la ley orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Se ha tomado como referencia, para hacer el análisis, el principio de presencia equilibrada de que las personas de cada sexo no superen el sesenta por ciento ni sean menos del cuarenta por ciento.

Los resultados respecto al **personal eventual, laboral o funcional** que forma parte de estas entidades locales es dispar según nos centremos en las diputaciones provinciales, en las que la situación es de equilibrio, o en los ayuntamientos con Centro Municipal de Información a la Mujer, donde el mayor desequilibrio se produce en el personal funcional, ya que la presencia de mujeres funcionarias, en estas entidades locales, es muy escasa.

Este hecho viene motivado, en gran medida, por el peso cuantitativo del personal de seguridad ciudadana (por ejemplo policía local, servicios de extinción de incendios) y el personal de mantenimiento en donde hay una elevada presencia de hombres.

Y finalmente, en los ayuntamientos sin Centro Municipal de Información a la Mujer se produce una situación de desequilibrio claro, no llegando al cuarenta por ciento de presencia de mujeres en ninguna de las relaciones de servicio (personal eventual, laboral o funcional).

Cuando el análisis se centra sobre la proporción de mujeres en los **distintos subgrupos** de clasificación profesional, los resultados son una presencia equilibrada de mujeres y hombres en el cómputo total de las diputaciones provinciales.

Sin embargo, en los ayuntamientos con Centro Municipal de Información a la Mujer se comprueba que es escasa la presencia femenina en los subgrupos C1, C2 y en el grupo E y se presenta una situación de equilibrio en los subgrupos A1 y A2; y en los ayuntamientos sin Centro Municipal de

Información a la Mujer la presencia de mujeres es muy elevada en el subgrupo A1. Esto pone de manifiesto que en ayuntamientos con escasa población, el subgrupo A1 está mayoritariamente cubierto por mujeres. (Figura II)

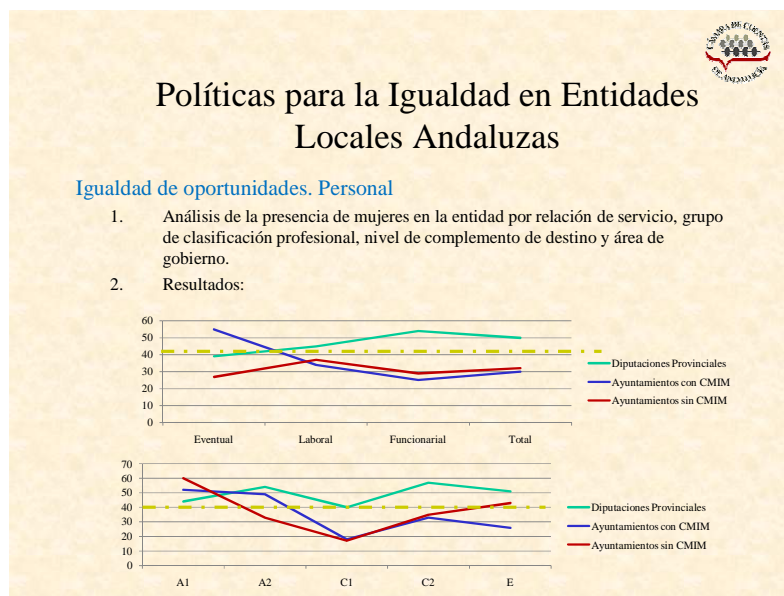


Figura II

También se ha considerado interesante comprobar si se han tenido en cuenta la igualdad de oportunidades a la hora de las **promociones y de la asistencia a cursos de formación** y los resultados en este punto son favorables, cercanos o superiores al cincuenta por ciento. Aunque sólo ha habido promociones en las diputaciones provinciales. Y en el caso de las acciones formativas concretas en Política para la igualdad en relación con el total de horas en formación que recibe el personal, el porcentaje es del 2,5%, en las diputaciones provinciales y no se han llevado a cabo en materia de igualdad, durante el ejercicio 2008, en los ayuntamientos.

5.- El análisis del Acceso a Recursos Públicos desde la Perspectiva de Género, ha tenido como finalidad comprobar las actuaciones puestas en marcha por las entidades fiscalizadas, para dar cumplimiento a la legislación (art. 20 de la Ley orgánica 3/2007 de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres) que determina que los poderes públicos realizaran una serie de actuaciones para que se garantice, de modo efectivo, la integración de la perspectiva de género en su actividad ordinaria y en la **elaboración de estudios y estadísticas** que efectúan las Administraciones públicas. No obstante, de la documentación analizada

se ha podido comprobar un escaso desarrollo efectivo de lo que dispone la norma jurídica.

También se ha analizado, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 33 de la citada ley orgánica, si se establecían condiciones especiales en **los contratos**, con el fin de promover la igualdad entre mujeres y hombres en el mercado de trabajo, para dar cumplimiento a lo establecido en la legislación de contratos del sector público. Alguna diputación provincial ha incorporado, de forma puntual, alguna perspectiva de género, en contrataciones referentes a temas medioambientales y en la elaboración de indicadores de sostenibilidad, ya que por el Área de Infraestructura y desarrollo sostenible, del departamento de Medio Ambiente, se exige la incorporación de esta perspectiva. Lo que pone de manifiesto la necesidad de que las leyes obliguen, pues la mera recomendación resulta ineficaz.

Además, también se comprobó si se habían incorporado, como criterios de valoración en la concesión de **subvenciones**, actuaciones de efectiva consecución de la igualdad por parte de las entidades solicitantes. Y, en este punto, también tenemos que concluir que el resultado no fue satisfactorio (artículo 35 de la Ley Orgánica, de 22 de marzo)

6.-Por último, se analizan los Recursos Económicos destinados a Políticas para la igualdad y los ingresos obtenidos para financiar dichos gastos.

En el informe se concluye que según disminuye el número de habitantes de la entidad local se reducen los recursos económicos destinados a políticas de igualdad. En concreto, las diputaciones provinciales han destinado a políticas para la igualdad 10.512.000 €; los ayuntamientos con Centro Municipal de Información a la Mujer 2.371.000 € y los ayuntamientos sin Centro Municipal de Información a la Mujer, sólo 151.000 €, pero hay que tener en cuenta que estos municipios cuentan con recursos económicos escasos y apenas tienen fondos para la prestación de los servicios obligatorios.

Si analizamos el gasto en materia de igualdad, por capítulos, hay que destacar el peso que tiene el capítulo I, referido a personal, seguido por el capítulo II de gastos corrientes, y el de subvenciones que se destaca en las diputaciones provinciales.

El peso relativo del gasto en políticas de igualdad, sobre el total del presupuesto, es bajo en las entidades locales andaluzas fiscalizadas, situándose entre el 0,2% en los ayuntamientos sin Centro Municipal de Información a la Mujer, y el 1% en los ayuntamientos con Centro Municipal de Información a la Mujer. En el caso concreto de las diputaciones provinciales, en las que este gasto asciende al 0,8%, se da la circunstancia de que ha disminuido en 1.140.000 €, del ejercicio 2007 al 2008.

Se consideró conveniente elaborar un indicador que midiera el total de gastos en políticas para la igualdad por el número de habitantes al que iban dirigidos, que para el caso de las diputaciones provinciales se incluyó sólo los municipios de menos de 20.000 habitantes. Los ayuntamientos que más gastaron por habitante fueron los que tienen Centro Municipal de Información a la Mujer, 8,5€ por habitante. Sin embargo, el gasto en políticas para la igualdad en las diputaciones provinciales fue de 4,7€ por habitante, y en los ayuntamientos sin Centro Municipal de Información a la Mujer el gasto se redujo a 1,8€ por habitante.

Se ha estimado que el coste medio por persona adscrita a igualdad fue de 50.000€, en las diputaciones provinciales, y de 33.000€ en los ayuntamientos con Centro Municipal de Información a la Mujer.

Y finalmente, el coste medio por edición de cursos y jornadas, en esta materia, fue de 2.900€ en las diputaciones provinciales, 2.200€ en los ayuntamientos con Centro Municipal de Información a la Mujer y 900€ en ayuntamientos sin Centro Municipal de Información a la Mujer.

Del análisis de las subvenciones obtenidas por las entidades fiscalizadas para la financiación de gastos en políticas para la igualdad, se concluye que las diputaciones provinciales no reciben subvenciones o los importes son mínimos, pero los ayuntamientos con Centro Municipal de Información a la Mujer han recibido subvenciones que casi les ha permitido cubrir el 50% de los fondos destinados por los municipios a políticas para la igualdad y por último, las subvenciones en los ayuntamientos sin Centro Municipal de Información a la Mujer representan de media el 24% de los gastos empleados en esta materia.

Se pone de manifiesto que las políticas para la igualdad son fundamentales para conseguir que la sociedad asuma el principio de

igualdad entre mujeres y hombres y la eliminación de las desigualdades entre unas y otros; requisito imprescindible para que se erradique la violencia de género en nuestro país. Por lo que se recomienda a las Administraciones que en nuestros municipios se apliquen los principios de autonomía y suficiencia financiera y se doten a los ayuntamientos de los medios económicos necesarios de carácter incondicionado para el desarrollo de las políticas para la igualdad.

Y no quiero terminar mi intervención sin resaltar las siguientes conclusiones:

- La Comunidad Autónoma andaluza va un paso por delante en la implantación de las políticas de igualdad de género, ya que sus leyes, comenzando por el Estatuto de Autonomía, no sólo recomiendan políticas tendentes a conseguir el principio de presencia equilibradas entre hombres y mujeres, sino que la exige para garantizar que éstas se lleven a cabo con éxito.
- Hay que hacer hincapié en que la aplicación de las políticas para la igualdad es una herramienta imprescindible para luchar contra la violencia de género, que sin duda es una de las mayores lacras existentes actualmente en la sociedad. Se deben seguir llevando a cabo políticas de igualdad de género, ya que sólo en una situación de paridad real se podrá garantizar una democracia moderna.
- Los Órganos de Control Externo deben ser sensibles a temas de radiante actualidad, como son la política para la igualdad, y llevar a cabo fiscalizaciones que controlen como se están implantando, en las distintas administraciones públicas, el cumplimiento de las leyes sobre esta materia, prestando un servicio al ciudadano, último destinatario de nuestros informes.