
INTRODUCCIÓN

María Pazos Morán

Este libro sale a la luz cuando España se encuentra en un periodo especialmente decisivo para el avance de la igualdad de oportunidades y los derechos de las mujeres. Varios elementos se conjugan para dar este resultado. Uno es el establecimiento de un gobierno paritario y sus repetidas declaraciones y gestos a favor de la igualdad, con la presentación de la Ley contra la Violencia de Género como primera ley de la legislatura en prueba de tal apuesta. Por otro lado, es indudable que nos encontramos ante un momento en el que ha cristalizado la necesidad, latente durante largo tiempo, de abordar el balance de nuestra historia reciente, hasta tal punto que se ha llegado a decir que asistimos a una 'segunda transición'. Y precisamente el cambio más espectacular de los que se han producido durante estas tres décadas, que además es el que exige una mayor adaptación de las estructuras y políticas públicas, es la existencia pública de las mujeres. Si a finales de la década de 1970 la situación femenina era un asunto tan apartado de la agenda política que parecía que no hubiera ningún problema a resolver, en este momento las mujeres han conseguido que su discriminación sea claramente visible y rechazada por la sociedad. Todo ello hace que el nivel de expectativas de igualdad sea hoy más alto que nunca antes en nuestro país, y probablemente mayor que en ningún otro país europeo.

Si en todos los países occidentales se ha producido un cambio radical en la participación de las mujeres en la vida social, en España este proceso tiene especiales características. Mientras en los demás países europeos las mujeres se fueron incorporando al trabajo asalariado durante un periodo dilatado, en España estaban paralizadas por la especial carencia de derechos a que el régimen de Franco les sometía. Como consecuencia, y aunque aún no se ha llegado ni mucho menos a los mismos niveles de participación y asentamiento de las mujeres en el mercado de trabajo que en otros países, se ha producido en España una incorporación en forma de aluvión que en solamente tres décadas ha revolucionado el panorama socioeconómico del país. Ello ha producido desequilibrios importantes que el sector público aún no ha abordado, y nuevas contingencias que el sistema de impuestos y prestaciones no ha sido capaz de integrar. Cuando las mujeres españolas se asomaron a la vida pública, la situación no era ya la de 'los treinta felices años', en los que los sistemas de protección

social europeos se desarrollaban. Por el contrario, habíamos pasado a una fase en la que primaba la tendencia al recorte del gasto y a la reducción del tamaño del sector público. En definitiva, España no ha puesto en pie sistemas de guarderías, prestaciones para las madres solas con hijos ni otros mecanismos que existen en los demás países de nuestro entorno. Las mujeres españolas que se han incorporado al empleo de calidad lo han hecho sin ayuda del sector público, sin el cambio en las pautas de comportamiento masculinas que hubiera podido inducirse mediante los incentivos pertinentes y, en suma, a costa de renunciar a su vida familiar. No es de extrañar que España sea el país con la más baja tasa de fertilidad del mundo. Por otro lado, los datos de desempleo, temporalidad y subempleo indican que las mujeres se incorporan sobre todo al empleo precario. Según Eurostat, el riesgo de pobreza de los hogares monoparentales (definido como el porcentaje de ellos que están por debajo del 60% de la mediana del ingreso neto anual por adulto equivalente), entre 1996 y 2000, en hombres ha descendido 1,3 puntos porcentuales para situarse en un 13,6%, mientras que en mujeres ha subido 10,3 puntos hasta situarse en un 26,2% en el año 2000.

La entrada en la Unión Europea es un factor determinante para la comprensión de los profundos cambios que se han producido en España en un periodo tan corto. Pero al igual que nos hemos beneficiado del camino ya recorrido para incorporar las metas de igualdad, debemos analizar de cerca la situación de las mujeres en los distintos países y aprender de la experiencia acumulada. A pesar de su precaria incorporación económica, las mujeres españolas se han acercado rápidamente a la situación de las europeas en algunas instancias de representación política. Ello es un indicio de la mayor apertura al cambio de la singular democracia española, pero también de que el proceso de integración no es ni fácil ni lineal, a juzgar por las enormes dificultades para avanzar en la igualdad que están teniendo en sistemas más asentados. La configuración de las estructuras necesarias para facilitar la integración social de las mujeres debe estar apoyada en las lecciones de cómo se han desarrollado estos procesos y cuáles han sido las consecuencias de los distintos modelos. En el momento actual, alcanzada la igualdad en el nivel de educación y aceptada socialmente la capacidad plena de hombres y mujeres para todos los trabajos, tanto remunerados como no remunerados, la integración no puede seguir las mismas pautas que hace varias décadas. Nos encontramos ante una oportunidad histórica única de elegir el camino justo, evitando los errores y maximizando la eficiencia de las políticas públicas.

Es importante, pues, comparar las cifras españolas con las europeas. España es uno de los países de la Europa de los 15 con menos empleo femenino (solamente por encima de Italia y Grecia) y el que tiene una mayor diferencia entre hombres y mujeres en tasa de empleo. Pero si en lugar de las tasas de empleo habituales comparamos las tasas de empleo 'a tiempo completo equivalente' (TCE: se calculan contando, por ejemplo, dos empleos a media jornada como un solo empleo a TCE), España registra menos diferencias entre

hombres y mujeres que Holanda. Esto se debe a que en Holanda el 75% de las mujeres que trabajan lo hacen a tiempo parcial (frente a un 20% de hombres). En el Reino Unido, Austria, Bélgica y Alemania, esta tasa es de más del 40% para las mujeres, frente a un 10% o menos para los hombres. Estos países han optado por un modelo en el que las mujeres trabajan en una gran proporción a tiempo parcial y abandonan el mercado de trabajo durante los años en los que los hijos son pequeños. No se ha cuestionado el reparto desigual del trabajo doméstico entre hombres y mujeres y se ha estabilizado la dependencia económica de las mujeres. Este modelo se ha ido configurando a lo largo de mucho tiempo y, aunque hay diferencias entre estos países, se pueden identificar en cada uno de ellos los incentivos económicos y los elementos de la organización social que han potenciado esta sedimentación de las diferencias.

Las políticas de empleo, el estado de los servicios públicos y el diseño de los sistemas de impuestos y prestaciones en cada país son reflejos, a la vez que elementos determinantes, del modelo de integración de las mujeres y del grado en el que éstas pueden acceder al empleo de calidad y a los puestos de poder sin tener que renunciar a su vida personal y familiar. Dado el alto grado de elasticidad de la oferta de trabajo femenina, los incentivos o desincentivos al trabajo asalariado de las mujeres y al reparto del trabajo doméstico tienen un gran impacto sobre los comportamientos. Siv S. Gustafsson estima, en el trabajo que aquí se recoge, que si Suecia y Alemania intercambiaran sus sistemas de imposición personal (translizando la tributación individual de Suecia a Alemania y al revés, el sistema de tributación conjunta más extremo –splitting– de Alemania a Suecia), la tasa de actividad de las mujeres casadas suecas disminuiría del 80% al 60%, mientras que la de las mujeres casadas alemanas aumentaría del 50% al 60% solamente debido a ese cambio.

Las consideraciones de eficiencia, siempre importantes en la actuación del sector público, adquieren aún más trascendencia en este tema debido a la citada sensibilidad frente a las políticas públicas de los comportamientos relativos a los roles de género. Dicha trascendencia aumenta aún más, si cabe, en una fase como la actual de tendencia a la contracción del gasto público. Es necesario analizar en profundidad los impactos, deseados o no, de cada medida, para que no se produzcan externalidades que, además de su propio efecto pernicioso, provocan ineficiencias al exigir para su solución aumentos del gasto público que podrían evitarse con un adecuado diseño que tuviera en cuenta tales factores. En las aportaciones contenidas en este volumen se puede ver cómo los países nórdicos han puesto en pie sistemas de servicios públicos y han efectuado reformas radicales de sus sistemas de impuestos y prestaciones para permitir e incentivar la participación igualitaria de hombres y mujeres. La experiencia de estos países es crucial pues, aunque persisten las diferencias, no en vano Noruega, Suecia, Dinamarca y Finlandia ocupan, por este orden, los cuatro primeros lugares en el ranking de países según el Índice de Potenciación de Género elaborado por la ONU (Gender Empowerment Measure, GEM). No todas

estas reformas conllevan un aumento del gasto público. Al contrario, la individualización de los sistemas de impuestos, por ejemplo, supone la eliminación de los gastos fiscales en concepto de las desgravaciones que se conceden en el régimen de tributación conjunta a las personas con un cónyuge que no percibe ingresos. Estos gastos fiscales, al igual que las subvenciones al trabajo tiempo parcial o el alargamiento de las excedencias pagadas por cuidado de familiares y otros incentivos económicos a la permanencia de las mujeres en el hogar, son hoy en día en nuestro país partidas importantes de gasto público que perpetúan la desigualdad y la dependencia económica. Como consecuencia, no solamente no resuelven los problemas sino que los profundizan, dando lugar a aumentos del gasto público en medidas de reinserción laboral, prestaciones sociales contra la exclusión social, gastos en servicios contra la violencia de género y otras ayudas para las mujeres que, apartadas del mercado de trabajo durante varios años, se convierten en una gran proporción en dependientes de la asistencia pública de por vida en lugar de contribuir con sus aportaciones y su capital humano a la economía no sumergida.

España se encuentra aún en una fase inicial de reconocimiento de estas contingencias, algunas provocadas por nuevos fenómenos que aumentan el riesgo de exclusión social de las mujeres y otras viejas aunque invisibles hasta ahora, como es el caso de la violencia de género. Unas y otras tendrán que abordarse en un futuro próximo por exigencias de equidad. Pero estamos aún a tiempo de ir a la raíz y elegir la dirección del gasto público que evite consecuencias negativas, es decir, que maximice la eficiencia. En los países nórdicos estas reformas radicales fueron posibles en un contexto social determinado. En otros países, como Alemania o Francia, esas reformas no se han producido, aunque sí se han tenido que incorporar partidas de gasto significativas para paliar las consecuencias de la dependencia, muchas veces provocadas o acentuadas por el mismo sistema. Este modelo de acumulación de parches no solamente es ineficiente sino ineficaz, pues estos países no mejoran en los indicadores de igualdad. Es descorazonador, por ejemplo, consultar los ratios de ingresos del trabajo de mujeres respecto a hombres elaborados por la ONU y ver que, después de tantos años, este ratio es aún 0,52 en Alemania o 0,53 en Holanda (frente a 0,74 en Noruega y 0,83 en Suecia; en España es 0,44), o repasar los indicadores de representación política y comprobar que en Francia, en 2004 y a pesar de la Ley de Paridad, solamente han llegado a un exiguo 12,2% de mujeres en el Parlamento.

Las consideraciones de eficiencia no se limitan a la necesidad de un diseño del gasto público exento de contradicciones y efectos perversos. Para hacer las cuentas de comparación entre países y, en definitiva, para diseñar las políticas públicas, hay otro elemento de análisis imprescindible que aún no ha llegado a ocupar el lugar central que la evidencia acumulada sugiere. Se trata de la constatación de que la dependencia y la discriminación de las mujeres es, no solamente injusta, sino un enorme despilfarro. Jill Rubery *et al.* desarrollan estas

consideraciones en su artículo '*La igualdad de oportunidades como factor productivo*'¹. En él se argumenta que, aunque las políticas de igualdad de género se han considerado tradicionalmente una fuente de aumento del gasto público que podría dificultar el crecimiento y el desarrollo económico, esta perspectiva responde a una visión limitada del crecimiento económico a corto plazo y se sitúa en la perspectiva exclusiva del consumo. Los nuevos desarrollos de la teoría económica² y numerosos estudios empíricos realizados en los últimos años contradicen esta visión estrecha de la economía. La consideración del desarrollo sostenible, que implica también aspectos distributivos, de integración y cohesión social, etc. y nos sitúa en la perspectiva no solamente del consumo sino de la inversión, permite atribuir a las políticas de igualdad de oportunidades un papel substancial en el crecimiento económico. Estos argumentos refuerzan la necesidad de situar el empleo femenino de calidad en el centro de las políticas de género y, recíprocamente, de introducir la perspectiva de género como elemento clave de las políticas de empleo. La noción de la igualdad de oportunidades como factor productivo se enmarca en la conceptualización general de la política social como beneficiosa para la producción y para un funcionamiento más eficiente del mercado de trabajo.

Jill Rubery señala tres aspectos para ilustrar cómo las políticas de igualdad de oportunidades pueden contribuir a configurar una sociedad más productiva:

1. Las políticas de igualdad de oportunidades favorecen la elección individual y reducen el riesgo de exclusión social.

La situación tradicional en la que las mujeres estaban especializadas en el trabajo doméstico y los hombres eran los principales/únicos perceptores de ingresos en la familia no es adecuada para prevenir el riesgo de exclusión y pobreza de hombres y mujeres en la situación actual de aumento de la inseguridad laboral y movilidad de las estructuras familiares. Estos riesgos son especialmente importantes para las mujeres, ya que la falta de independencia económica reduce drásticamente la capacidad de negociación en el seno de la pareja y aumenta la probabilidad de pobreza y exclusión en caso de ruptura.

¹ Jill Rubery, Jane Humpries, Colette Fagan, Damian Grumshaw y Mark Smith, 'Equal opportunities as a productive factor' En *Systems of Production Markets, Organisations and Performance*, - Jonathan Michie, Jill Rubery, Brendan Burchill, Simon Deakin (ed). Series: Contemporary Political Economy. Routledge. Una version en http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/gender/equal_opps_as_prod_act.pdf

² Los recientes desarrollos de la teoría económica contradicen la hipótesis tradicional de que la organización basada en la división sexual del trabajo es eficiente y productiva. El reconocimiento de missing markets basados en información incompleta proporciona un marco para el análisis de los fallos e ineficiencias de los mercados. La teoría de los costes de transacción ha incorporado el análisis de las instituciones sociales, incluida la familia, en el contexto económico general, proporcionando la oportunidad de ampliar el campo de visión para incluir las esferas privada y pública y la organización de la reproducción social junto a la de la producción económica

Estimular la elección y reducir el riesgo social implica desarrollar el derecho de elección individual no impedido por estereotipos de género, junto con el objetivo más radical de valorar igualmente diversos atributos y actividades. Lo primero permite a los individuos y a los hogares tomar decisiones sobre la organización del trabajo doméstico y el empleo formal que no estén forzados por la necesidad de ajustarse al molde de modelos preestablecidos sobre comportamientos masculinos y femeninos. Lo segundo se refiere a si la forma en la cual se valoran los empleos, las cualificaciones y las actividades laborales refleja más las relaciones de poder que la utilidad social. Estas dos aproximaciones son complementarias; es inverosímil que avancemos hacia nuevas formas de valorar trabajos y actividades mientras sigamos con los actuales sistemas de asignación de roles y ocupaciones.

2. La igualdad de oportunidades favorece un mayor desarrollo y un aprovechamiento más eficiente del capital humano.

Esto se corresponde con los objetivos de la estrategia europea de empleo de avanzar hacia una economía activa y altamente productiva. Existe una considerable preocupación entre las autoridades europeas por mejorar los niveles de educación y formación profesional, así como por promover el concepto de formación continua a lo largo de todo el ciclo vital. Sin embargo, las mujeres constituyen una mano de obra con alto nivel de educación inicial que resulta desaprovechada y deteriorada por no tener las oportunidades de una formación y experiencia adecuadas. Esto es a todas luces ineficiente y contradictorio. El tiempo parcial como fenómeno femenino, la segregación de los mercados de trabajo, el subempleo femenino y la discriminación salarial de las mujeres son fenómenos que están relacionados entre sí y que producen enormes ineficiencias en el mercado de trabajo, impidiendo el aprovechamiento y desarrollo del potencial de la oferta de trabajo.

Para que el aumento del empleo femenino vaya aparejado de un aumento de la productividad, hay que poner en pie medidas para que las mujeres participen de los empleos de calidad y para desincentivar el desarrollo de bolsas de trabajos mal pagados y marginales donde las mujeres y otros grupos se ven atrapados. Además de los factores de *discriminación en sentido estricto* (a la misma situación de capacidad y disponibilidad, las mujeres se ven discriminadas en el acceso al empleo y en la promoción profesional), las mujeres tienen menos oportunidades de desarrollar sus potencialidades debido a que la promoción y la formación profesional se reserva normalmente para los que tienen trabajos a tiempo completo. La promoción del empleo de calidad para las mujeres requiere que éstas tengan continuidad en el empleo y que no pierdan contacto con el mercado de trabajo ni oportunidades para ejercitar o actualizar sus cualificaciones. En el lado de la demanda laboral, en lugar de incentivar la creación de trabajos de bajos salarios y cualificaciones, se podría promocionar a las personas subempleadas (mayoritariamente mujeres) para aprovechar su capital humano al máximo, con lo que se liberarían los trabajos de baja cualificación para su

ocupación por parte de los desempleados no cualificados. Sin embargo, en el diseño de las políticas de empleo suele partirse de la hipótesis de que todos los empleados están al más alto nivel posible. Esto persiste a pesar de la proliferación de discusiones paralelas sobre el impacto de los estereotipos de género y de la segregación en la elección de empleo

3. Las políticas de igualdad de oportunidades pueden contribuir a una economía más productiva permitiendo una nueva forma de conexión entre los hogares, la protección social y el mercado de trabajo.

Estas políticas proporcionan las bases para la modernización del estado del bienestar, de tal forma que se adecue a la realidad actual de los hogares de dos perceptores de ingresos y de un mercado de trabajo cada vez más flexibilizado. Como destaca la OCDE, *“Cada vez más mujeres –y también más hombres– se enfrentan a responsabilidades duales y a menudo incompatibles frente al mercado de trabajo y a las responsabilidades familiares. Asegurar la compatibilidad entre el empleo y las responsabilidades familiares de los individuos es un gran desafío que emerge del proceso de cambio estructural. Compartir y repartir entre los géneros los roles en la familia y el empleo aumentará la fuerza de trabajo potencial, promoverá una mejor utilización del capital humano, favorecerá la igualdad de género y mejorará la calidad de vida”*³. Estos cambios en la concepción del estado del bienestar no son automáticos sino que requieren voluntad y compromiso político. Los sistemas de protección social se fundaron históricamente sobre asunciones acerca de las estructuras familiares que hoy resultan cada vez menos realistas. Las formas de vida han cambiado y seguirán cambiando, especialmente con la creciente participación de las mujeres en el mercado de trabajo. Es necesario un debate a fondo y una reorientación de las políticas públicas que elimine las incoherencias que pueden acentuar los desequilibrios en lugar de corregirlos. Los observatorios de las autoridades europeas están concediendo cada vez más atención a la reestructuración de la división del trabajo doméstico como parte de su estrategia para aumentar las tasas de participación femenina. Queda aún mucho por hacer para vincular la vida social y los sistemas de impuestos y prestaciones con los objetivos de empleo.

La aproximación a los impactos de género de las políticas de la Hacienda Pública que se realiza en este volumen no es, ni pretende ser, en ningún modo exhaustiva. Tanto en la vertiente de impuestos como en la de gasto público se incluyen experiencias internacionales y estudios de casos y de instrumentos diversos, como la introducción de la perspectiva de género en los presupuestos o el análisis de las políticas de empleo. Es una panorámica general que intenta sugerir temas y contribuir a debates en curso, tanto sobre la reforma fiscal como sobre la orientación de las políticas de gasto público.

Las dos secciones que siguen, centradas respectivamente en políticas de

³ Citado en J. Rubery *et al.* Véase nota 1.

ingresos y de gastos públicos, se presentan por parte de Jesús Ruiz-Huerta Carbonell, Director del Instituto de Estudios Fiscales y de Soledad Fernandez Doctor, Directora de la Escuela de la Hacienda Pública. Así lo hicieron también en el seminario origen de esta publicación, que fue posible gracias a que ellos lo impulsaron cuando aún era incierto que fuera a suscitar interés fuera del ámbito de los especialistas en políticas de igualdad.

A modo de preliminar, y a continuación de esta introducción, se han incluido los discursos de apertura del Secretario de Estado de Hacienda, Miguel Angel Fernandez Ordoñez, y el de clausura de la Vicepresidenta Primera del Gobierno María Teresa Fernandez de la Vega. Su apoyo a este proyecto será, sin duda, una ayuda inestimable para llevar el debate sobre estos temas a la agenda política.