

La perspectiva de género en los gastos en infraestructuras públicas: los equipamientos educativos y deportivos en el FEIL-2009 ¹

GLORIA ALARCÓN GARCÍA

Dpto. Hacienda y Economía del Sector Público
Universidad de Murcia

JOSÉ COLINO SUEIRAS

Dpto. Economía Aplicada
Universidad de Murcia

Recibido: Mayo 2011

Aceptado: Junio 2011

Resumen

A pesar de encontrarnos en un momento especialmente decisivo para el avance de la igualdad de oportunidades y derechos de las mujeres en España, estamos muy lejos de poder afirmar que, *de facto*, tengan las mismas posibilidades de acceso al bienestar social, económico y personal que los hombres. La participación de las ciudadanas en los asuntos de interés público ha ido progresando con el desarrollo de la democracia pero, pese a su creciente visualización en la vida pública, no cabe hablar de igualdad de género en términos de bienestar.

El objeto de este trabajo es poner de manifiesto en qué medida la perspectiva de género ha de estar presente en todas y cada una de las políticas públicas, incluso en las que se revisten de una aparente neutralidad, como es el caso de las infraestructuras. Para ello, partiendo de la teoría del enfoque de las capacidades, *capability approach*, destacamos los motivos por los que las infraestructuras constituyen un sector fuertemente masculinizado y cómo pueden incidir en perpetuar los roles desempeñados por mujeres y hombres en nuestra sociedad lo que, dadas sus adversas consecuencias, da lugar a un modelo económico que incide negativamente sobre el bienestar de las primeras.

Con el interés de aportar un ejemplo aplicado de la tesis anterior, hemos hecho una aproximación a lo que debería ser un diagnóstico de género sobre el Fondo Estatal de Inversión Local 2009 (FEIL-2009), actuación pública cuyo objeto ha sido financiar infraestructuras realizadas por los Ayuntamientos. En este trabajo, nos centraremos en dos de sus capítulos —las escuelas infantiles y los equipamientos deportivos— por considerar muy relevantes las conexiones y consecuencias que conllevan respecto de otros ámbitos del desarrollo económico-social, tal como la división sexual del trabajo, así como su capacidad para generar un cambio estructural en los comportamientos sociales.

Palabras clave: mainstreaming, gender budgeting, capability approach, infraestructuras y género, escuelas infantiles, infraestructuras para el deporte.

Clasificación JEL: D6, I3, H5, J16, J2, J7, O1.

Abstract

Despite being in a time particularly critical to the advancement of equal opportunities and rights of women in Spain, we are very far from saying that, *de facto*, they have the same opportunities as men to access personal well-being.

Women's involvement in public affairs has been progressing along with development of democracy but, despite its growing public visibility, it cannot be said that gender equality has been reached in terms of well-being.

The goal of this paper is to find out to what extent gender perspective has to be part of every policy, even in those whose appearance is more neutral, as happens in the case of infrastructures. To do that, starting from the capabilities approach, we highlight the reasons why infrastructures become a highly male-influenced sector and how it results in perpetuating the roles men and women perform in our society. That leads to an economic pattern that is detrimental to women's well-being.

With the aim to provide an applied example of the above argument, we have made an approach to what should be a gender-oriented assessment on Spain's State Fund of Local investment 2009 (FEIL-9), a policy developed throughout 2009, whose purpose has been to finance public infrastructure projects managed by municipalities. In this paper we will focus on two chapters of FEIL-2009, children's gardens and sports buildings. We assume that both are very relevant to other areas of economic and social development, as the sexual division of labor, and its ability to generate a structural change in social behavior as well.

Key words: mainstreaming, gender budgeting, capability approach.

Classification JEL: D6, I3, H5, J16, J2, J7, O1.

1. Introducción

El Parlamento y el Gobierno de España, y sus respectivas instancias en algunas comunidades autónomas, han definido claramente la voluntad de que todas las políticas públicas se dirijan a eliminar la situación actual de discriminación en el acceso a las oportunidades y al bienestar de las mujeres respecto de los hombres. Ese propósito responde a la obligación de los Estados miembros de la Unión Europea de promover políticas transversales en la gestión pública como elemento determinante de la igualdad de oportunidades, proporcionando instrumentos que solucionen ese dispar acceso a la vida pública y a la calidad de vida.

El compromiso por la igualdad, por otra parte, propicia ganancias de eficiencia económica constituyéndose en un importante fundamento de la misma, lo que se afirma en el primero de los informes anuales elevados por la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre los progresos realizados en favor de la integración de la dimensión hombre-mujer en distintos ámbitos estratégicos: «El potencial productivo de la mano de obra europea debe ser plenamente aprovechado para poder alcanzar los objetivos globales de la Estrategia de Lisboa, es decir, conseguir que, para 2010 la economía europea sea la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, con capacidad de crecimiento económico sostenible, con más y mejores empleos y mayor cohesión social. Para poder llegar a buen puerto, es imprescindible promover la participación de las mujeres en el mercado de trabajo y esforzarse por eliminar las diferencias de género en todas las esferas de la vida» (Comisión Europea, 2004).

El análisis del impacto de género de las políticas públicas ha avanzado en ciertos ámbitos tales como la educación ², la sanidad ³ o los servicios sociales ⁴, entre otros, no sucediendo lo mismo en lo que concierne a las infraestructuras ⁵. La necesidad de introducir el enfoque de género en las actuaciones públicas en infraestructuras está íntimamente vinculada con el tipo de desarrollo económico-social que se pretenda, máxime en unos momentos en los

que la cuestión principal es la de cambiar el modelo productivo de la economía española. ¿Se trata de seguir manteniendo un patrón de crecimiento cuyo éxito se ha de medir sólo por el aumento del PIB *per cápita* pero que erosiona la cohesión social e, incluso en términos de productividad y competitividad, es insostenible a largo plazo? O, por el contrario: ¿Hemos de procurar que el desarrollo humano y sus logros, tal y como promueve Naciones Unidas ⁶, se mida en términos de la calidad de vida alcanzada por todas las personas que componen la sociedad, del nivel de su bienestar, de la igualdad de las personas implicadas y del desarrollo de sus capacidades?

Este segundo enfoque sobre el progreso económico parte de un concepto de desarrollo humano centrado en el desarrollo de las capacidades de todas las personas, *capability approach*, propugnado por Sen (1980, 1985 y 1985a) y Nussbaum (1993 y 2002). Según estos autores, el bienestar y el desarrollo no se deben medir en función de los recursos disponibles sino de lo que las personas son realmente capaces de hacer o de ser. Ello significa que los indicadores que han de ser tenidos en cuenta para valorar el desarrollo económico y el progreso han de proporcionar información directa sobre la calidad de vida, el bienestar, el nivel de satisfacción de las necesidades individuales y colectivas y sobre las libertades que las personas pueden disfrutar; definiendo además un mínimo, por debajo del cual no se considera posible que las personas puedan alcanzar un nivel acorde con lo exigible por la dignidad humana.

Según esta visión, el enfoque de las capacidades humanas es el único que permite un modelo económico y social sostenible y justo, ofreciendo un marco normativo amplio para la evaluación y calificación del bienestar de las personas y de la organización social, para el diseño de las políticas públicas y para realizar propuestas de cambios sociales en una colectividad organizada (Robeyns, 2005). Desde esta óptica, el reconocimiento de la situación diferenciada de mujeres y hombres en términos de bienestar y de desarrollo de sus capacidades ha de ser uno de los elementos decisivos de las políticas y las actuaciones públicas relativas a las infraestructuras.

Al igual que en otros dominios (Villota *et al.*, 2009), en el de las infraestructuras, la eliminación de la posición de desventaja de las mujeres en relación con los hombres —en términos de satisfacción de necesidades, de bienestar y de acceso y control sobre los factores de producción, por ejemplo— implica una actuación tendente a una mayor igualdad de oportunidades y de resultados. Las políticas de infraestructuras públicas juegan un papel fundamental para que se produzcan, o no, cambios en la actual división sexual del trabajo. Dado que la base fundamental de la actual situación de desigualdad de oportunidades se ancla en esa asignación de roles diferenciados, cualquier actuación que altere positivamente tal división propiciará la definición de un nuevo modelo de desarrollo equitativo desde el punto de vista del género (Pazos, 2008).

2. La perspectiva de género en las infraestructuras públicas

La escasa importancia que se ha concedido a esta esfera de la intervención pública desde una perspectiva de género se hace patente en la literatura científica puesto que, en el ámbito de la economía, no existe en España, hasta la fecha, trabajos que aborden la problemática

de los gastos en infraestructuras públicas desde un análisis de género, con las valiosas salvedades de las áreas del urbanismo y de la arquitectura (Bofill, 1981; Ferrer, 2003; Sánchez de Madariaga, 2004; Lasasosa, 2006). Más cerca del objeto de nuestro estudio, Guixé (2003) y Sánchez de Madariaga (2006) se refieren al diseño de las infraestructuras como un elemento fundamental para alcanzar la sostenibilidad, en la medida que sean capaces de satisfacer ciertas necesidades básicas de las personas, que son diferentes en función del sexo, facilitando el bienestar, la calidad de vida y la eficiencia o, por el contrario, frenándolo.

Aún cuando por razones de espacio no vamos a poder entrar en el análisis de todas las infraestructuras y de su repercusión en el bienestar de mujeres y de hombres, sino que nos centraremos en una pequeña parcela, consideramos oportuno poner de manifiesto que, a pesar de la aparente neutralidad y de su supuesto carácter universal, cabe plantearse algunas cuestiones de género comunes en la mayoría de tales proyectos, entre las que se pueden destacar las siguientes:

- *La ciudad la viven y experimentan más las mujeres que los hombres* puesto que son las que utilizan más el espacio urbano público para cumplir las tareas de gestión doméstica cotidiana (Bofill, 1998).
- *Excesiva carga de tiempo de las mujeres*, por efecto de sus múltiples roles: reproductivo, productivo y comunitario.
- *Voz limitada de las mujeres en la toma de decisiones*, como consecuencia tanto de su limitado control sobre los recursos productivos como de su inferior cuota en el ejercicio de puestos de responsabilidad ⁷.
- *Falta de movilidad de las mujeres*. Debido a factores culturales y al predominio masculino sobre los medios de transporte, las mujeres a menudo sufren una escasa o nula movilidad ⁸. La movilidad es objeto de estudio desde un punto de vista estrictamente técnico, por la ingeniería de tráfico, para hacer que las personas se desplacen de un sitio a otro lo más rápidamente posible, de acuerdo con unos valores predeterminados sobre los tipos y formas de transporte, que dan prioridad a los desplazamientos casa-trabajo sobre los necesarios para realizar las tareas relacionadas con las responsabilidades domésticas.
- La *seguridad*, al ser un tema que afecta principalmente a las mujeres (Morrell, 1998), y estar relacionado con medidas de mantenimiento y control que implican un coste económico, se ha tenido menos en cuenta a la hora de diseñar las infraestructuras públicas (Massolo, 2005).

La programación de las infraestructuras públicas, en la medida que tienden a satisfacer necesidades estructurales, ha de realizarse teniendo en cuenta las realidades anteriores de las que se derivan que mujeres y hombres tienen diferentes obligaciones, oportunidades, necesidades e intereses, lo que debe ser incorporado en los proyectos que se acometan, garantizándose el beneficio de todos los miembros de la comunidad, consiguiéndose la total efectividad y sostenibilidad de los proyectos. Esto supone que, desde la perspectiva de la igualdad de género, es necesario planificar las infraestructuras para construir una sociedad emancipada, que permita el pleno empleo de los recursos humanos con la mayor eficiencia posible en su asignación.

Un factor esencial para dejar habitualmente al margen las circunstancias anteriores es el hecho de que el ámbito de las infraestructuras públicas en su conjunto es un área tradicionalmente masculina. En efecto, las mujeres están alejadas del mundo de las tecnologías y de las infraestructuras, ya que su presencia en estos estudios universitarios es muy inferior a la que se da en otras áreas. La cuota femenina en el total de estudiantes, personal docente e investigador y puestos de gestión en las carreras tecnológicas es baja ⁹, lo que puede extenderse a su presencia en colegios profesionales o en los cuerpos de funcionarios con responsabilidades de decisión ¹⁰.

Por tanto, se registra una débil participación de las mujeres en la identificación, planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas, programas y proyectos de desarrollo de las infraestructuras. A su vez, ello implica que las necesidades de las mujeres que se pretenden cubrir con estas inversiones son determinadas por hombres y, en lógica consecuencia, desde una perspectiva masculina, pudiendo no tener en cuenta la utilidad social y bienestar de las infraestructuras para las mujeres. Así pues, desde la perspectiva del uso, del bienestar de las personas, de satisfacer las necesidades colectivas e integrales, el enfoque de género ha de estar presente en todas las decisiones sobre infraestructuras.

Las cuestiones que nos debemos plantear son múltiples. A título ilustrativo, formulamos las siguientes: ¿Tiene la misma utilidad para hombres y mujeres el actual diseño de las líneas de transporte urbano, organizadas sobre las horas punta laborales que conectan las zonas residenciales con los lugares de trabajo, cuando en 2010 la tasa de actividad de los primeros ascendió a un 68,1% y la de las segundas se cifró en un 52,3%? ¿Se garantiza esa misma fluidez en el transporte público para acceder a mercados, escuelas infantiles, hospitales, áreas de recreo, colegios o residencias de la tercera edad? ¿Están conectados de igual modo estos centros con las zonas residenciales? ¿La utilización del transporte privado es equilibrada en función del sexo? ¿El acceso a infraestructuras de gran capacidad, por otra parte las más onerosas, tales como autopistas, aeropuertos o trenes de alta velocidad y construcciones asociadas, ofrece disparidades de género? Sin duda, estas infraestructuras son muy relevantes para el desarrollo económico de un país pero, de una parte (Lasaosa, 2006), tal vez sea más prioritario garantizar previamente redes de sistemas transporte colectivo, que permitan a hombres y mujeres beneficiarse por igual de él y, de otra, es conveniente y necesario conocer cuáles son las repercusiones que tienen tales inversiones desde la perspectiva de género para procurar reequilibrarlas, bien mediante políticas que persigan aumentar que las mujeres sean beneficiarias de las mismas, o bien, invirtiendo, tal vez en otros ámbitos, para paliar tales desigualdades.

Abordar adecuadamente las infraestructuras implica abandonar la percepción de su carácter universalista y, por el contrario, cuestionarse si lo utilizan por igual hombre y mujeres, o si el fin con el que se diseñan responde a funciones masculinas o femeninas y para qué lo utilizan unos y otras. Preguntarse si tiene género una carretera, una calle, un puente, un acceso a un parque industrial, una plaza, una escuela infantil, una piscina o un ambulatorio significa preguntarse cuando, cómo y para qué o por qué son utilizados por hombres y mujeres: ¿Tiene la misma utilidad para mujeres y hombres la construcción de escuelas infantiles? ¿Y los centros de atención a la dependencia? ¿Beneficia por igual a mujeres y a hombres un nuevo campo de fútbol?

En este contexto, integrar el enfoque de género y realizar el correspondiente análisis en las primeras fases de los proyectos de infraestructuras, esto es, la identificación y la planificación, es fundamental ya que son cruciales para determinar el concepto y la estructura de los mismos; su exclusión, por tanto, malogra el proyecto, dificultando además la corrección de las carencias resultantes en fases posteriores (Guixé, 2003).

3. La transversalidad como modo de promover la igualdad de género en las políticas de gasto y en la presupuestaria

Las actuaciones de los poderes públicos orientadas a la erradicación de la desigualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y a la visibilización de las mujeres en el mundo han transcurrido desde la eliminación de las discriminaciones legislativas por razón del sexo (igualdad formal), pasando por la aplicación de técnicas específicas que favorezcan la inserción de las mujeres en los ámbitos donde su presencia es muy baja, como la que se deriva de la implantación de *acciones positivas* a favor de la igualdad (igualdad real), hasta la utilización de estrategias transversales y centrales que integren las políticas de igualdad de género en el diseño de todas las actividades públicas (Monge, 2006), a lo se denomina *mainstreaming de género*. Es importante destacar que unas actuaciones no deben excluir a otras con el objeto de lograr el fin señalado.

A partir de la IV Conferencia Mundial de la ONU sobre la Mujer que tuvo lugar en Beijing en 1995, la Comunidad Internacional sentó el *principio de transversalidad* de las políticas públicas al constatar que no bastaba con impulsar políticas específicas de igualdad desde los organismos específicos encargados de las mismas, tales como los institutos o centros de la mujer, sino que lo que debía era *cambiarse la orientación de la corriente principal (mainstream)* implantándose esta política y este objetivo en todas actuaciones principales públicas y no sólo en la específica.

Este principio supone la incorporación del objetivo de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en la legislación, en las políticas públicas y en otras actuaciones de los órganos públicos, y no sólo en las que van dirigidas a la promoción de la igualdad de oportunidades, lo que queda expresado en el Informe de la Comisión (Comisión Europa, 2008). En dicho informe se exhorta a los Estados miembros a que hagan frente a determinados retos, entre el que se señala el desarrollo de los instrumentos de evaluación del impacto de las políticas desde una perspectiva de género. El *mainstreaming* de género reconoce y tiene en cuenta las diferencias entre las condiciones de vida, las situaciones sociales, económicas y culturales y las necesidades de mujeres y niñas, hombres y niños en todas las fases de la intervención pública: detección, decisión, planificación, ejecución, evaluación y documentación de todas las políticas públicas.

Una de las traducciones de este principio es la que impone la conexión de la igualdad de género con una de las políticas públicas más importantes —la presupuestaria— por ser el marco en el que se encuadran todas las demás. No obstante, cabe referirse a las políticas de gasto, al margen de la presupuestaria en la medida en la que determinadas partidas son apro-

badas por normas diferentes a las leyes generales de presupuestos, tal y como sucede con el Fondo Estatal de Inversión Local (FEIL). Dichas disposiciones deberán respetar de igual modo este principio, al igual que si se produjera el caso de aprobar ingresos públicos al margen de las leyes anuales presupuestarias.

De este modo, se dará cumplimiento al principio de transversalidad en materia presupuestaria cuando las políticas contenidas en el presupuesto, o en las normas que regulen los ingresos y los gastos públicos, incorporen el objetivo de la igualdad de oportunidades y eviten las discriminaciones entre mujeres y hombres en todas las partidas presupuestarias, procurando el desarrollo de sus capacidades de unos y otras. Ello significa, e implica, analizar a quienes van dirigidas y quienes son las personas destinatarias finales de tales normas presupuestarias, de ingresos y de gastos.

En España, las Cortes generales aprobaron la Ley 30/2003, de 13 de octubre, *sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno*, según la cual, y a partir de su promulgación, todos los proyectos de ley y reglamentos gubernamentales deben incluir un *informe sobre el impacto por razón del género de las medidas* que se establezcan en los mismos, art. primero, el cual modifica el artículo 22.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Con posterioridad, el artículo 15 de la Ley Orgánica 3/2007 para la Igualdad de Mujeres y Hombres ¹¹ sentó el principio de transversalidad disponiendo que «El principio de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres informará, *con carácter transversal*, la actuación de todos los Poderes Públicos. Las Administraciones públicas lo integrarán, de forma activa, en la adopción y ejecución de sus disposiciones normativas, en la definición y *presupuestación de políticas públicas en todos los ámbitos y en el desarrollo del conjunto de todas sus actividades*».

Este artículo 15 da un gran paso en cuanto a la exigencia de la transversalidad de género en las políticas públicas. De una parte se refiere expresamente a la transversalidad de género en la presupuestación de las políticas públicas, y, de otra, vincula a esta exigencia, no sólo al Estado sino también a las CCAA y a las CCLL, al indicar que las Administraciones públicas definirán y presupuestarán según este principio sus políticas públicas en todos los ámbitos y en el desarrollo del conjunto de sus actividades.

De la dicción de esta disposición se infiere sin ambages que las normas que aprueban el presupuesto anual, así como aquellas que regulen los ingresos y los gastos asociados a una actuación pública, cuando ésta se sitúa al margen de los presupuestos, de los diferentes niveles de organización territorial deberán realizarse bajo el axioma de igualdad de trato y de oportunidades entre hombres y mujeres de forma transversal.

Sin embargo, al regular el informe de impacto de género —instrumento clave en la aplicación de la transversalidad a las políticas públicas y, en consecuencia, de la presupuestación con perspectiva de género—, la LOIMH no se compromete de igual manera que lo hace con el principio de transversalidad y lo regula de un modo muy similar a lo establecido en la Ley 30/2003. En este sentido se dispone que «*los proyectos de disposiciones de carácter general y los planes de especial relevancia económica, social, cultural y artística que se sometan a la aprobación del Consejo de Ministros deberán incorporar un informe sobre su impacto por razón de género*», art. primero de la Ley 30/2003 y art. 19 LOIMH. Ello significa que este

mandato sólo vincula a *las disposiciones de carácter general y los planes de especial relevancia estatales pero no a los autonómicos y a los locales. En el caso de la exigencia del informe de impacto de género respecto de las disposiciones autonómicas han sido las leyes de igualdad autonómicas quienes han establecido su necesidad* ¹² o no. En cuanto a las normas locales no cabe hablar de una exigencia directa, pues la ley no las menciona. Otra cuestión es la de cómo cumplir con el mandato de la transversalidad sin la elaboración del informe de impacto de género.

En consecuencia con todo lo anterior, el principio de transversalidad de género, aplicado a las políticas de gasto y de ingreso y a la presupuestaria, obliga a que las normas de gasto, de ingreso y a las presupuestarias incorporen el objetivo de la igualdad de oportunidades y eviten las discriminaciones en función del género, teniendo presente el impacto que sus actuaciones han de reportar respecto del género.

No obstante los mandatos legales referidos relativos al respeto del principio de transversalidad de género, no cabe hablar de un cumplimiento generalizado de los mismos por los poderes públicos, sino más bien al contrario, como pondremos de manifiesto en el epígrafe siguiente. Es necesario, no obstante, destacar los informes de evaluación de impacto de género del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía que vienen siendo realizados desde el año 2006 ¹³, así como los informes de impacto de género presentados por el Estado acompañando a la ley de presupuestos generales del Estado, los cuales se han incorporado a la documentación presupuestaria anual a partir del año 2009 ¹⁴.

4. Los equipamientos educativos y deportivos en el FEIL-2009

Por lo dicho anteriormente, tanto los programas de ingresos como los de gastos públicos tienen que estar dotados de indicadores de género que permitan evaluar su incidencia sobre los dos sexos. En el caso del gasto en infraestructuras, la importancia de incorporar el enfoque de género radica en las relevantes repercusiones que las mismas tienen sobre otras vertientes del desarrollo económico y social, puesto que convenientemente ejecutados pueden contribuir a generar un cambio estructural en el patrón de comportamiento de la sociedad. Utilizar la perspectiva de género implica considerar de forma sistemática las diferencias entre las condiciones, necesidades e intereses de mujeres y hombres a lo largo de todo el proceso de identificación, planificación, ejecución, seguimiento y evaluación con el fin de reducir y eliminar la desigualdad existente. Por tanto, la omisión del informe del impacto de género en las fases previas a la ejecución pervierte el proyecto, dificultando además la corrección de sus carencias en las siguientes etapas. Por ello, intentaremos un primer examen del FEIL-2009, mediante una respuesta aproximada a las siguientes preguntas ¹⁵:

- ¿A quiénes beneficia el programa aprobado?
- ¿En qué coste de oportunidad se incurre en términos de igualdad por haber elegido una u otra infraestructura?
- ¿Cómo se distribuyen los resultados del programa entre hombres y mujeres?
- ¿Reduce, aumenta o permanece invariable el bienestar de unos y otras?

El Real Decreto-ley 9/2008, de 28 de noviembre, creó el Fondo Estatal de Inversión Local, dotado con 8.000 millones de euros, con el fin de promover la realización de obras públicas por parte de los ayuntamientos. Se trató de una iniciativa de matriz keynesiana puesto que, ante la constatación de que la economía española entraba en una grave recesión, con efectos demoledores sobre la construcción, el gobierno optó por estimular la actividad y frenar la destrucción de empleo a través de una inversión pública adicional que se situó en torno al 0,8% del PIB de 2009. Tres fueron sus principales objetivos: a) Mantener y crear puestos de trabajo en una esfera productiva sometida a un severo ajuste; b) Favorecer la viabilidad de las PYMES de las actividades dependientes del sector de la construcción; c) Mejorar la red de infraestructuras municipales.

La urgencia de su aprobación se justificó por la necesidad de adoptar medidas inmediatas para frenar el desplome de la construcción que, por su capacidad de arrastre sobre un amplio grupo de ramas productivas, suponía una seria amenaza para la actividad y la ocupación agregadas. Apremio en la tramitación que obvió el preceptivo informe de impacto de género previsto por la Ley Orgánica 3/2007. Lo mismo sucedió con el Real Decreto-ley 13/2009, de 23 de octubre, por el que se creó el Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local, dotado con 5.000 millones de euros, que se ejecutó en el 2010. En ambos casos se consideró, pues, que las obras públicas financiadas eran neutras desde la perspectiva del género, lo que es incorrecto.

El reparto de los fondos entre los 8.111 ayuntamientos del país se realizó de acuerdo a un estricto criterio de población, primando por tanto la máxima objetividad y transparencia. El presente epígrafe se va a centrar en ciertos aspectos del FEIL-2009 y, sin perder de vista que la responsabilidad de la distribución de los recursos en los diferentes capítulos ha sido de los municipios, se ha decidido agruparlos por CC.AA. para hacer digerible la información. Aclaremos, además, que para fortalecer la perspectiva de género, la sistematización del gasto es diferente de la realizada por el Ministerio de Política Territorial y Administración Pública¹⁶. En este sentido, hemos agrupado los gastos en dos grandes capítulos¹⁷:

- *Equipamientos sociales*. Formado por cuatro rúbricas: 1) Educación (escuelas infantiles, colegios públicos, escuelas de danza y música...); 2) Deportes (polideportivos, pistas y complejos deportivos, piscinas, campos de fútbol...); 3) Servicios sociales (centros de actividades culturales, sociales y ocupacionales); 4) Salud (centros de salud y de día, ambulatorios...).
- *Infraestructuras*, en el que integramos seis secciones: 5) Urbanización pública (rehabilitación de plazas, intervención en calles y barrios, espacios verdes...); 6) Urbanización comercial (parques comerciales); 7) Alumbrado urbano; 8) Redes viales (carreteras, rotondas, accesos...); 9) Agua (abastecimiento, tratamiento...); 10) y, para simplificar, un resto en el que se encuentran cementerios, redes energéticas...

El reparto del montante movilizado —8.160 millones de €— entre los ayuntamientos de las CC.AA. se encuentra en el Cuadro 1. Como consecuencia del criterio arbitrado de distribución, las tres quintas partes de los recursos se destinaron a los municipios de cuatro comunidades: Andalucía, Cataluña, Madrid y Comunidad Valenciana. Los principales resultados pueden quedar sintetizados de la forma siguiente:

Cuadro 1
Distribución territorial del gasto municipal financiado por el FEIL-2009

Millones de €	Equipamientos sociales					Infraestructuras							Total	
	Edu- cación	Deportes	Servicios sociales	Salud	Subtotal	Urbani- zación pública	Urbani- zación comercial	Alum- brado	Redes viales	Agua	Resto	Subtotal	Millones €	%
Andalucía	65,0	132,3	98,0	14,8	310,2	649,3	141,6	45,5	162,1	71,0	90,6	1.160,1	1.470,3	18,02
Aragón	24,9	29,0	21,2	4,1	79,2	90,8	14,3	5,5	16,8	11,7	19,1	158,3	237,6	2,91
Canarias	22,7	40,7	60,4	0,8	124,7	120,3	22,5	14,5	21,7	34,2	22,1	235,3	359,9	4,41
Cantabria	1,9	9,4	9,6	0,2	21,1	47,1	7,6	2,7	18,0	3,2	2,0	80,6	101,7	1,25
Castilla-La Mancha	7,1	46,7	35,2	4,4	93,5	137,8	27,0	14,9	31,3	19,5	34,1	264,6	358,1	4,39
Castilla y León	4,8	55,5	32,8	1,5	94,6	195,3	36,5	19,5	34,6	40,1	35,7	361,7	456,4	5,59
Cataluña	94,8	137,9	100,5	7,9	341,1	537,2	110,2	44,6	118,3	45,2	78,8	934,4	1.275,5	15,63
Ceuta y Melilla	0,0	0,0	0,6	0,0	0,6	8,3	0,7	1,5	1,9	11,7	1,0	25,1	25,7	0,32
C. Madrid	80,2	107,3	75,2	7,0	269,8	463,3	99,8	17,6	126,1	44,4	75,9	827,1	1.096,8	13,44
C. F. Navarra	8,1	20,6	8,1	0,2	36,9	34,7	8,7	3,5	13,2	2,1	7,7	69,8	106,8	1,31
C. Valenciana	52,0	98,5	93,5	22,5	266,5	332,3	75,3	23,4	93,1	53,9	53,9	631,9	898,4	11,01
Extremadura	5,7	35,6	23,0	3,9	68,2	63,7	21,0	4,5	13,3	9,9	16,3	128,6	196,8	2,41
Galicia	13,3	51,8	36,1	1,5	102,6	193,8	33,5	19,3	44,8	50,5	52,5	394,4	497,0	6,09
I. Baleares	6,5	15,7	11,4	0,8	34,5	86,4	12,4	7,2	24,9	20,7	14,8	166,5	201,0	2,46
La Rioja	0,8	13,4	4,6	0,6	19,3	18,9	6,1	1,2	3,2	7,2	1,8	38,3	57,7	0,71
País Vasco	11,0	47,4	19,6	0,2	78,2	161,2	24,2	8,5	67,7	30,9	24,3	316,8	394,9	4,84
P. Asturias	9,5	23,5	14,4	0,2	47,6	55,8	31,5	5,4	1,1	16,2	15,5	125,5	173,1	2,12
R. Murcia	6,5	31,4	12,1	1,4	51,3	111,2	5,9	16,5	51,5	6,0	9,5	200,6	252,0	3,09
ESPAÑA	415,1	896,7	656,3	72,1	2.040,1	3.307,2	678,8	255,8	843,7	478,6	555,6	6.119,7	8.159,8	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de la información del Ministerio de Política territorial y Administración Pública.

- Las obras públicas que, en sentido restringido, hemos denominado Infraestructuras han captado las tres cuartas partes del gasto, orientándose hacia los Equipamientos sociales el restante cuarto. La distribución guarda correspondencia con el tipo de competencias ejercidas por los municipios pero, sin duda, sus dificultades presupuestarias en 2010 explican en parte tal elección, dado que el flujo de gastos corrientes futuros asociados a la inversión pública suelen ser sensiblemente superiores en el caso de determinados equipamientos, por efecto de que la prestación del servicio correspondiente se caracteriza por ser trabajo-intensivo.
- Tal distribución se concreta de forma diversa entre los municipios de las comunidades autónomas. Dejando al margen, las dos ciudades autónomas —donde el gasto dirigido a los equipamientos es irrelevante y se produce un alto nivel de concentración en los capítulos de Agua y Urbanización pública¹⁸— en cinco comunidades el peso de los equipamientos sociales rebasa ligeramente el tercio: Aragón, Canarias, Navarra, Extremadura y La Rioja. Las regiones donde esa fracción, por debajo de un quinto, es inferior son Baleares y País Vasco, sobrepasando de forma muy leve el 20% en Cantabria, Castilla y León, Galicia y Murcia.
- Por capítulos, sobresale Urbanización pública, a la que se adjudicó el 40,5% de los fondos movilizados por los municipios españoles. Proporción que, manifiestamente, es superior en Andalucía, Cantabria, Baleares y Murcia; e inferior en Canarias, Na-

varra, Extremadura, La Rioja y Asturias. Dentro de Infraestructuras, el segundo es Redes viales, a gran distancia del primero ya que acaparó el 10,3% del gasto a escala nacional; cifra que se rebasa claramente en Cantabria, País Vasco y Murcia, mientras que cobra menor relevancia en Canarias, Extremadura, La Rioja y Asturias.

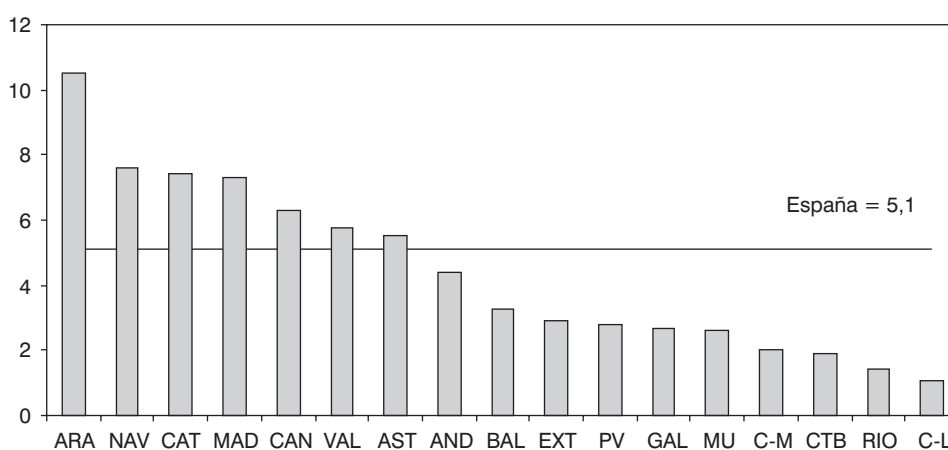
- En Equipamientos sociales, la rúbrica de mayor entidad es Deportes (11,0%) que, por consiguiente, es la segunda del FEIL-2009, sobrepasando por poco a Redes viales. Servicios Sociales (8,0%) y Educación (5,1%) tienen un peso más reducido, que alcanza un mínimo en Salud (0,9%).

A continuación, nos centraremos por razones de espacio en el examen del gasto realizado en dos capítulos en los que la perspectiva de género tiene una singular trascendencia: Educación y Deportes. Tal como se recoge en el Cuadro 1, el montante global de los dos ascendió a 1.312 millones de €, lo que equivalió a la sexta parte de los recursos del FEIL-2009.

4.1. Los gastos en equipamientos educativos

La educación es uno de los servicios públicos en los que las competencias entre diversos niveles de las AAPP están más compartidas. La inversión destinada a tal función por los municipios con cargo al FEIL-2009 fue limitada. Tal como se puede comprobar mediante el Gráfico 1, la cifra más elevada correspondió a Aragón (10,5%), situándose en un segundo escalón tres comunidades en las que esa proporción se emplazó en torno a un 7,5%: Navarra, Cataluña y Madrid. Por debajo del 2% se encuentran cuatro comunidades: Castilla-La Mancha, Cantabria, La Rioja y Castilla y León. El primero de los grupos se compone de regiones

Gráfico 1. Importancia relativa (%) de la educación en el FEIL-2009
Inversión municipal por CCAA



Fuente: Elaboración propia a partir de la información del Ministerio de Política territorial y Administración Pública.

con una renta por habitante superior a la media española, mientras que el segundo se caracteriza por su heterogeneidad.

Dos apartados acogieron el grueso de la inversión destinada a este bien preferente —Educación infantil y Colegios públicos— que, en el total nacional, supusieron el 85% de los recursos destinados a equipamientos educativos. El Cuadro 2 refleja, de nuevo, un elevado grado de disparidades interregionales en lo que concierne al peso de esas dos sub-funciones dentro de Educación. Hay comunidades en las que el peso del gasto canalizado a los Colegios públicos sobrepasa de forma sensible la media española: Andalucía, Cataluña y Murcia. Y, por el contrario, son ocho las que la inversión municipal ha priorizado la Educación infantil, entre las que cabe citar las que lo han hecho de forma más intensa: Cantabria, Madrid, La Rioja, País Vasco y Asturias.

Cuadro 2
Distribución del gasto en equipamientos educativos del FEI-2009
Inversión municipal por CCAA

%	Educación Infantil	Colegios públicos	Resto	TOTAL
Andalucía	17,5	61,6	20,9	100,0
Aragón	40,3	56,6	3,0	100,0
Canarias	30,0	57,3	12,7	100,0
Cantabria	56,2	36,7	7,1	100,0
Castilla-La Mancha	7,2	47,9	44,9	100,0
Castilla y León	37,0	59,5	3,5	100,0
Cataluña	8,4	76,7	14,9	100,0
C. Madrid	75,0	24,3	0,7	100,0
C. F. Navarra	47,3	46,5	6,2	100,0
C. Valenciana	48,5	17,9	33,6	100,0
Extremadura	30,3	21,3	48,5	100,0
Galicia	16,7	56,6	26,8	100,0
I. Baleares	42,0	48,4	9,7	100,0
La Rioja	57,4	42,6	0,0	100,0
País Vasco	76,8	20,9	2,4	100,0
P. Asturias	69,1	23,9	7,0	100,0
R. Murcia	1,3	74,2	24,5	100,0
ESPAÑA	36,4	48,5	15,1	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de la información del Ministerio de Política Territorial y Administración Pública.

Será este segundo capítulo el que se beneficiará de un examen pormenorizado, por considerar que es más relevante desde el punto de vista de la igualdad de género. Téngase en cuenta que, según el avance realizado por el INE ¹⁹, la fracción de mujeres que dedicó tiempo a la función Hogar y familia, ascendió a un 92,2%, dieciocho puntos porcentuales por encima de la correspondiente a los varones. Y, lo que es más decisivo, el tiempo destinado a esa labor (Cuadro 3), en 2009-2010, es sustancialmente mayor, puesto que en las mujeres se cifra en algo más de cuatro horas diarias ²⁰, situándose en el caso de los varones por debajo de dos.

Cuadro 3
Distribución del empleo del tiempo. España, 2009-2010

Tiempo expresado en horas y minutos/día	Varones	Mujeres
0 Cuidados personales	11:35	11:29
1 Trabajo remunerado	3:03	1:53
2 Estudios	0:47	0:47
3 Hogar y familia	1:50	4:04
4 Trabajo voluntario y reuniones	0:11	0:15
5 Vida social y diversión	1:01	0:57
6 Deportes y actividades al aire libre	0:49	0:33
7 Aficiones e informática	0:44	0:23
8 Medios de comunicación	2:45	2:33
9 Trayectos y empleo del tiempo no especificado	1:14	1:07

INE: *Encuesta de empleo del tiempo.2009-2010.*

En suma, la carga de trabajo de las mujeres correspondiente a tal función más que duplica a la de los hombres en España. Es más, dejando al margen los Cuidados personales, que incluye el tiempo empleado en dormir, la función Hogar y familia es, con diferencia, la más importante del quehacer femenino, lugar que en los hombres corresponde a Trabajo remunerado. Cabe suponer, además que ese tiempo se amplía considerablemente en el caso de que el hogar cuente con personas de corta edad, razón por la cual las escuelas infantiles desempeñan, entre otras, una función clave de apoyo a las mujeres en un país que, como el nuestro, todavía está vigente una clara y discriminatoria división sexual del trabajo.

Por ello, y teniendo además en cuenta que la educación infantil afecta más a las mujeres jóvenes, tiene interés confrontar las tasas de actividad femeninas del grupo de edad de 25-39 años con el grado de cobertura existente, entendiendo por tal la relación entre plazas ofertadas y la población menor de cinco años. Siendo cierto que, en un plan de inversiones públicas locales que se dio en un contexto de graves restricciones presupuestarias, las dirigidas a equipamientos de educación infantil no pueden ocupar un lugar protagonista, no lo es menos que el FEIL-2009 constituyó una oportunidad para, en la medida de lo factible, paliar carencias. Por tanto, conviene analizar la sensibilidad municipal en lo que respecta a la corrección de los déficits anteriores a su aplicación.

El cuadro 4 permite examinar en qué medida los municipios españoles han respondido ante tal cuestión. Es posible que los cambios no se deban totalmente a la asignación de recursos del FEIL-2009, pero es presumible que el montante de 151 millones de € orientados a infraestructuras educativas infantiles guarde una estrecha conexión con los mismos. A nivel nacional, el grado de cobertura ha aumentado en 4,4 puntos porcentuales, de tal forma que en 2010 se ofertan tres plazas escolares por cada menor de cinco años. Por su parte, y a pesar de la intensa destrucción de empleo, la tasa de actividad de las mujeres consideradas ha continuado con su progresión, es decir, el efecto desánimo —por el que las activas paradas dejan de buscar un puesto de trabajo y, por tanto, pasan a ser inactivas— no ha tenido lugar, lo cual es posible que se deba al escaso tiempo transcurrido.

Pues bien, perfilado el contexto nacional, parece oportuno examinar las pautas seguidas por los municipios de las comunidades y ciudades autónomas apoyándonos en el Cuadro 4.

Cuadro 4
Tasa de actividad femenina y grado de cobertura en educación Infantil por comunidades y ciudades autónomas. 2008-2010

%	Tasa de actividad Mujeres 25-39 años		Grado de cobertura	
	2008	2010	2008	2010
Andalucía	73,2	80,7	62,9	76,8
Aragón	83,9	84,3	76,6	75,8
Canarias	74,6	81,9	61,8	62,8
Cantabria	78,3	81,1	68,5	69,2
Castilla-La Mancha	74,8	76,6	62,0	78,8
Castilla y León	79,4	83,1	68,5	68,8
Cataluña	83,1	84,5	75,7	77,3
Ceuta y Melilla	58,1	55,8	62,6	61,2
C. Madrid	85,2	89,4	80,1	80,1
C. F. Navarra	82,9	83,8	74,9	74,8
C. Valenciana	80,3	82,6	65,5	69,1
Extremadura	70,8	77,6	63,9	63,1
Galicia	83,8	82,4	69,3	72,0
I. Baleares	82,4	85,2	62,6	66,4
La Rioja	81,2	80,9	60,9	60,8
País Vasco	84,3	85,5	87,4	88,5
P. Asturias	82,2	82,1	66,2	65,2
R. Murcia	75,3	78,9	68,1	67,4
ESPAÑA	79,8	83,2	70,2	74,6

Fuente: Elaboración propia a partir de la información del Ministerio de Política Territorial y Administración Pública e INE, Encuesta de Población Activa y Padrón municipal de habitantes.

Previamente, hay que subrayar el hecho de que el análisis adolece de una limitación importante: ha pasado poco tiempo para que la inversión municipal en equipamientos educativos infantiles asociada al FEIL-2009 rinda totalmente sus frutos en lo que concierne a la oferta de plazas. Pese a tal carencia, resulta conveniente realizar los siguientes comentarios:

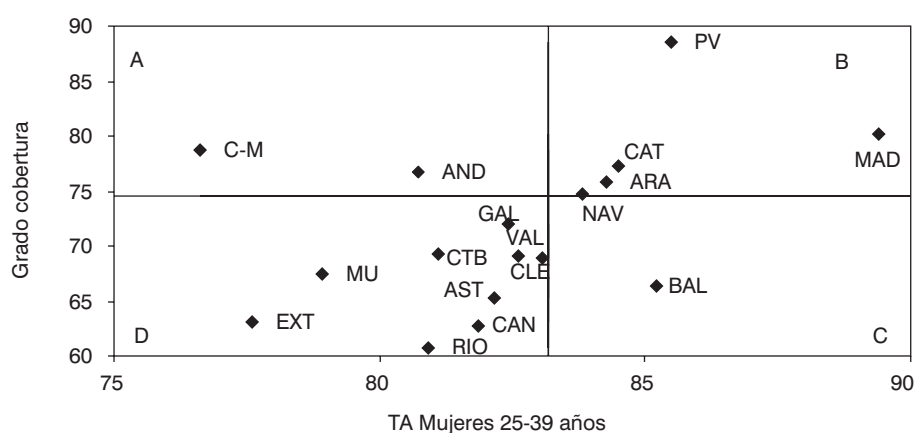
- En la mayor parte de los territorios considerados, el grado de cobertura apenas se ha alterado, registrando leves variaciones al alza (Canarias, Cantabria, Castilla y León y País Vasco), a la baja (Aragón, Ceuta y Melilla, Extremadura, Asturias y Murcia), o permaneciendo prácticamente inalterable (Madrid, Navarra y La Rioja). En este nutrido grupo hay que diferenciar las comunidades que disfrutaban de una mayor cobertura que la nacional —País Vasco, Madrid y, en menor medida, Aragón y Navarra— de las restantes, donde sucede lo contrario y, por tanto, han ampliado su diferencial desfavorable respecto a la media española que, en 2010, excede de los diez puntos porcentuales en cuatro: Canarias, Ceuta y Melilla, Extremadura y La Rioja.
- Por tanto, la citada mejora de la cobertura nacional se debe a las acciones emprendidas por un puñado de comunidades, entre las que destacan Andalucía y Castilla-La Mancha que han ampliado sustancialmente la relación entre plazas ofertadas y población infantil, hasta el punto de que partiendo de niveles inferiores a la media española en 2008, la sobrepasan claramente en 2010. El aumento ha sido mucho más comedido en Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia y Baleares, debiendo dejarse cons-

tancia que el grado de cobertura de la primera es superior al nacional en los dos años, ocurriendo lo contrario con las tres últimas, sobre todo con las dos mediterráneas.

- Dado que las dos autonomías donde la oferta de plazas se ha acrecentado de forma notoria, Andalucía y Castilla-La Mancha, se caracterizan por el hecho de que sus municipios dedicaron a equipamientos de educación infantil una proporción de recursos muy inferior a la media española (Cuadro 2), cabe concluir que la mejora de su grado de cobertura ha sido propiciado por iniciativas públicas al margen del FEIL-2009. Lo mismo puede decirse de Cataluña y Galicia, mientras que los municipios de la Comunidad Valenciana y Baleares si se encuentran entre los que, en términos relativos, apostaron de forma decidida por ese tipo de inversión.

El Gráfico 2 pone en relación las tasas de actividad femenina del grupo de edad 25-39 años y el grado de cobertura de las comunidades autónomas ²¹ en 2010. En general, hay una relación positiva entre ambas variables, pero hay unos cuantos puntos que se alejan de forma notable de una hipotética recta de regresión, particularmente Castilla-La Mancha y País Vasco por arriba, y Baleares y La Rioja por debajo. En la zona A se sitúan las dos comunidades que, pese a una actividad femenina inferior a la nacional, tienen una cobertura más alta: Castilla-La Mancha y Andalucía, regiones convergencia y, por tanto, con un PIB per cápita bajo en el contexto español. En la zona B, se ubican las cinco regiones en las que esas relaciones son mayores que la media nacional, todas ellas con una renta por habitante superior a la española; País Vasco es la comunidad con la oferta más ajustada a la demanda potencial, Madrid presenta un cierto déficit con respecto a su elevada actividad femenina y Cataluña, Aragón y, sobre todo, Navarra, registran valores relativamente próximos a los españoles. Baleares es la única que se emplaza en la zona C, es decir, hay un claro déficit de la oferta de plazas con

Gráfico 2. Tasa de actividad femenina (25-39 años) y grado de cobertura en educación infantil por comunidades y ciudades autónomas. 2010



Fuente: Elaboración propia a partir de la información del Ministerio de Política Territorial y Administración Pública e INE, *Encuesta de Población Activa y Padrón municipal de habitantes*.

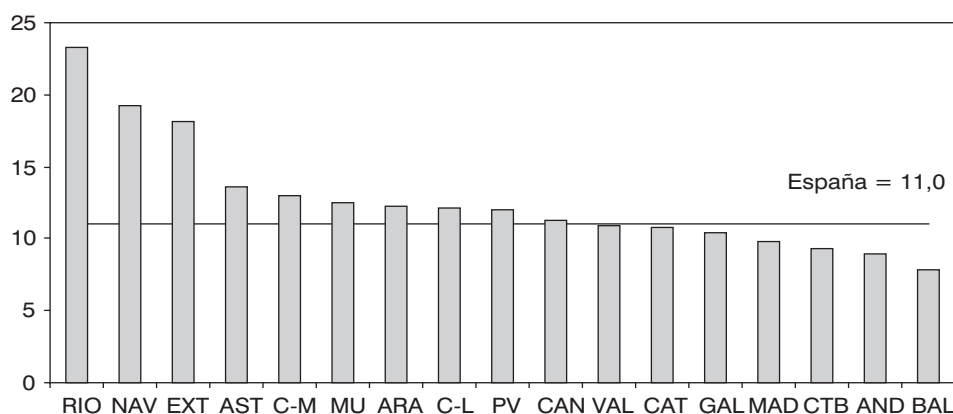
respecto a su tasa de actividad, tanto más llamativo cuanto que su renta per cápita sobrepasa de forma sensible la nacional. Y en la D se encuentran las nueve autonomías en las que las dos relaciones son inferiores a los niveles españoles; Galicia, Comunidad Valenciana y Castilla y León en posiciones cercanas a tal referencia; Cantabria y Asturias algo más alejadas; incrementándose la brecha de forma sensible en Canarias, La Rioja, Murcia y Extremadura.

En síntesis, si bien tanto las restricciones presupuestarias como el exiguo tiempo transcurrido dificultan la realización de un balance en el ámbito de los equipamientos de educación infantil, cabe concluir que, en general, los municipios españoles han realizado mediante el FEIL-2009 un reducido esfuerzo para ajustar la oferta de plazas a la población infantil y a las madres activas beneficiarias, si se tiene en cuenta que, por poner un esclarecedor ejemplo, la inversión dirigida a tal fin ha sido inferior en un tercio a la destinada a campos de fútbol. El hecho anterior se enmarca en un panorama territorial repleto de matices, en el que cabe destacar que los ayuntamientos de ciertas comunidades —Canarias, Cantabria, Castilla y León, Extremadura, La Rioja, Asturias y Murcia—, han desperdiciado la oportunidad para contribuir a una significativa reducción del diferencial desfavorable respecto a la situación del conjunto español, lo que cobra singular fuerza en las dos ciudades autónomas, mientras que los de Baleares lo han hecho en una medida que no se corresponde con su tasa de actividad femenina y su nivel de renta.

4.2. Los gastos en equipamientos deportivos

Es, como ha sido comentado, la segunda línea en importancia del FEIL-2009, con un gasto de 900 millones de € en números redondos, pero su distribución por CCAA es dispar, con un mínimo en Baleares (7,8%) y un máximo en La Rioja del 23,3% (Gráfico 3). No obs-

Gráfico 3. Importancia relativa (%) de los equipamientos deportivos en el FEIL-2009. Inversión municipal por CCAA



Fuente: Elaboración propia a partir de la información del Ministerio de Política Territorial y Administración Pública.

tante, con la excepción de Navarra y Extremadura, que registran niveles claramente superiores al 11,0% del total español, el grado de dispersión del resto de las regiones respecto a la media nacional es relativamente reducido (Gráfico 2).

En el Cuadro 5 se proporciona el reparto del gasto municipal en equipamientos deportivos en sus principales epígrafes, destacando que más de la mitad de los recursos se han asignado a polideportivos, pistas y complejos deportivos y una cuarta parte a campos de fútbol, hockey y rugby, ocupando las piscinas la tercera posición. Para un apropiado examen de los datos, conviene tener en cuenta al menos dos hechos:

- Los hombres destinan a la función *deporte y actividades al aire libre* 49 minutos diarios de promedio semanal, cayendo a 33 minutos en las mujeres (Cuadro 3). Puede decirse, con razón, que se trata de ampliar el tiempo empleado en tal función para lo que es necesario ampliar y mejorar las dotaciones municipales, pero también es razonable argüir que, en el caso de las segundas, eso no será posible sin reducir su carga en la función *hogar y familia*, con una distribución mucho más equilibrada de la misma entre los dos sexos y con una mayor oferta pública de plazas en educación infantil.
- La información del INE puede ser complementada a través de las personas federadas en los diferentes deportes ²². La cifra total asciende a 3,4 millones de personas, de las que sólo un 20,1% son mujeres. La participación femenina es mayoritaria en voleibol (72,1%) y sensiblemente más elevada que ese quinto global en na-

Cuadro 5
Distribución del gasto en equipamientos deportivos del FEI-2009.
Inversión municipal por CCAA

%	Polideportivos	Pistas de padel, tenis y frontón	Campos de fútbol	Piscinas	Resto	Total
Andalucía	53,3	4,9	25,0	13,1	3,7	100,0
Aragón	35,7	2,6	52,9	7,8	1,0	100,0
Canarias	66,2	0,3	24,2	9,3	0,0	100,0
Cantabria	60,8	4,9	21,2	12,6	0,4	100,0
Castilla-La Mancha	57,1	7,8	17,1	14,4	3,5	100,0
Castilla y León	58,7	15,8	7,8	16,3	1,4	100,0
Cataluña	57,7	0,3	29,0	12,7	0,2	100,0
C. Madrid	66,4	3,4	25,1	4,6	0,5	100,0
C. F. Navarra	30,2	20,9	12,3	36,4	0,3	100,0
C. Valenciana	49,7	7,7	32,5	9,6	0,5	100,0
Extremadura	60,2	2,5	9,0	28,3	0,0	100,0
Galicia	63,6	0,8	14,3	20,3	0,9	100,0
I. Baleares	16,3	1,0	59,0	22,5	1,1	100,0
La Rioja	37,3	18,2	32,1	12,4	0,0	100,0
País Vasco	55,7	19,3	16,2	8,7	0,0	100,0
P. Asturias	54,0	4,7	34,1	6,5	0,7	100,0
R. Murcia	50,6	3,0	32,8	13,1	0,4	100,0
ESPAÑA	55,3	5,7	25,0	12,9	1,1	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de la información del Ministerio de Política Territorial y Administración Pública.

tación (43,7%), atletismo (39,5%), baloncesto (33,3%), balonmano (32,9%), golf (31,2%), tenis (29,4%) y kárate (27,8%). De hecho, el bajo peso femenino en la población federada se debe, en buena medida, a que los dos deportes con mayor número de licencias, fútbol y caza, que aportan algo más de un tercio del total, están claramente masculinizados, con una cuota de las mujeres del 3,8% en el primero y del 0,4% en la segunda.

Con esa información de personas federadas es razonable pensar que los equipamientos deportivos en su conjunto no son neutrales desde una perspectiva de género, mucho más si se considera su inversión por epígrafes. Así, en los polideportivos y en las piscinas se practican las actividades con una mayor presencia femenina, lo que se da en menor medida en las diversas pistas contempladas en la segunda columna del Cuadro 5. Por el contrario, la segunda línea en importancia, campos de fútbol, beneficia casi de forma exclusiva a los varones, sin olvidar que en muchos de los polideportivos tienen lugar diferentes modalidades de este deporte.

Asimismo, hay que tener en cuenta que la inversión por persona practicante debe variar sustancialmente en función de los diferentes equipamientos, siendo razonable pensar que, por cada millón de euros de inversión municipal, el número de personas beneficiarias sea sensiblemente mayor en los campos de fútbol que en los polideportivos y piscinas. Por tanto, no debe extrañar que el capítulo con una mayor asignación de recursos hayan sido los polideportivos; lo que debería llamar poderosamente la atención es el montante de los fondos destinados a campos de fútbol porque tienen muy poco de neutrales desde una perspectiva de género.

La distribución de la inversión municipal por comunidades autónomas da lugar a fuertes disparidades interregionales, razón por la cual realizaremos un breve examen de cada uno de los cuatro capítulos ²³:

- En polideportivos, la proporción nacional es superada de forma nítida en Canarias, Madrid y Galicia y, en menor medida, en Cantabria y Extremadura. En buena parte de las comunidades los niveles se encuentran cerca del nacional, mientras que los municipios de Aragón, Navarra, La Rioja y, sobre todo, Baleares, registran resultados muy inferiores a tal referencia, lo que sucede en menor medida en los casos de Murcia y Comunidad Valenciana.
- En los campos de fútbol destacada la elevada fracción Aragón y Baleares, donde absorben más de la mitad de los fondos destinados a equipamientos deportivos, situándose en torno a un tercio en Comunidad Valenciana, La Rioja, Asturias y Murcia. Dos comunidades sobresalen por lo contrario, Castilla y León y Extremadura, donde el peso de la rúbrica cae por debajo del 10%, que es excedido por poco en Navarra, ubicándose en torno a la sexta parte en Castilla-La Mancha, Galicia y País Vasco.
- Los recursos destinados a piscinas alcanzan su proporción más elevada en Navarra, que es la única región en donde este capítulo es el más importante, situándose en un segundo escalón Extremadura, Galicia y Baleares. Equipamiento que, al menos con el FEIL-2009, ha recibido escasos recursos en Aragón, Madrid, País Vasco y Asturias.

- Respecto al minoritario gasto realizado en pistas, cabe señalar que han disfrutado de un elevado apoyo relativo en Castilla y León, Navarra, la Rioja y País Vasco, a lo que no debe ser ajeno el hecho de que, en ellas, el frontón alberga actividades deportivas y sociales con honda tradición. En otras cuatro —Canarias, Cataluña, Galicia y Baleares— se trata de una inversión que, por su baja cuantía, sería candidata a integrarse en el cajón de sastre formado por el resto de equipamientos.

Por consiguiente, podemos avanzar que el hecho de considerar neutral a los equipamientos deportivos, tal como se ha hecho al eludir el preceptivo informe sobre el impacto de género del FEIL-2009 es no sólo un error sino un grave déficit de ese poderoso instrumento de fomento de la actividad económica en una fase recesiva. La inversión en instalaciones deportivas, que conlleva gastos corrientes para ejercicios futuros que no estamos en condiciones de evaluar pero sí de resaltar, ha superado con creces a la asignada a los equipamientos educativos y, dentro de la misma, ha priorizado capítulos que, como los campos de fútbol, tienen una capacidad prácticamente nula para la promoción de la igualdad de los dos sexos en lo que respecta a la práctica del deporte. Valoración general que, como se ha hecho, debe quedar graduada en función de las pautas seguidas por los municipios agrupados por comunidades autónomas.

Puede argumentarse que hay un nivel que no se ha sido considerado: las actividades deportivas de los menores suponen un alivio para la carga familiar de las madres. Puede ser, pero los datos proporcionados sobre la asimetría sexual existente en la actualidad en la función *hogar y familia* son contundentes y habrá que esperar a los resultados detallados de la última encuesta del INE sobre empleo del tiempo para comprobar el que destinan hombres y mujeres a las actividades deportivas de sus hijos.

5. Conclusiones

La transversalidad en la política presupuestaria implica articular análisis que permitan conocer cómo afectan las medidas políticas relativas a los ingresos y los gastos al desarrollo de las capacidades de mujeres y hombres, instrumentando decisiones que favorezcan un bienestar equilibrado, lo que es tarea de todas las administraciones: estatal, autonómica y local.

Abordar las infraestructuras desde la perspectiva de género conlleva abandonar la percepción de su carácter universalista, sin distinguir entre hombres y mujeres, y, por el contrario, cuestionarse si son aprovechadas por igual; o si el fin con el que se diseñan responde a funciones masculinas o femeninas. Preguntarse si tiene género una carretera, una calle, un puente, un acceso a un parque industrial, una plaza, una escuela infantil, una piscina o un ambulatorio significa plantearse cuándo, cómo y para qué o por qué son utilizadas por hombres y mujeres, y cómo redundan en el bienestar equilibrado de unas y de otros.

Las políticas de gasto en infraestructuras públicas tiene un papel relevante en el cambio de modelo hacia una sociedad con un mayor grado de igualdad, puesto que, dependiendo del tipo de infraestructuras que se emprendan, el cambio de los roles sobre los que se fundamenta la desigualdad social entre sexos podrá modificarse o no.

En este artículo se ha realizado un primer análisis del FEIL-2009, con especial atención a los equipamientos educativos y deportivos que, equivaliendo a la sexta parte de los recursos, constituyen una buena muestra de que las infraestructuras públicas no son neutrales desde la perspectiva anterior. Por tanto, pese a que el fin esencial del fondo fue, en clave keynesiana, la reactivación productiva y ocupacional en un ejercicio particularmente recesivo, puede concluirse que, en general, los municipios españoles destinaron una fracción reducida de los recursos disponibles al fomento de la igualdad de género.

En lo que concierne a equipamientos educativos, el esfuerzo realizado ha sido muy reducido puesto que supuso el 5% del total de recursos, absorbiendo la educación infantil poco más de un tercio del exiguo montante anterior, cuando se trata de un capítulo crucial desde la perspectiva de la igualdad de género, sobre todo cuando la fracción de la población infantil y femenina susceptible de beneficiarse por una ampliación de la oferta de plazas sigue siendo relevante.

Sin duda, los equipamientos deportivos son necesarios desde múltiples perspectivas, todas ellas articuladas sobre el bienestar de las personas. A la luz del presente estudio no se puede obviar que, de entrada, se trata de una inversión que beneficia más a los hombres que a las mujeres. Asimetría que debe resaltarse cuando han absorbido más del doble de fondos que los educativos y, más concretamente, la inversión en campos de fútbol ha superado en un 50% a la dirigida a educación infantil.

En ambos casos, se ha proporcionado una visión territorial de la que se desprende que las pautas seguidas por los municipios de comunidades y ciudades autónomas han dado lugar a notables disparidades. Dado que los recursos financieros fueron aportados por la Administración General del Estado, pensamos que, en posibles y futuras experiencias similares, la necesaria autonomía municipal podría ser compatible con la fijación gubernamental de un marco en el que se determinen unas significativas cuotas mínimas de los capítulos inversores susceptibles de mejorar la situación de las mujeres en el conjunto de la sociedad española.

Notas

1. Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto de investigación «La igualdad de género como eje de un nuevo modelo económico y social eficiente y sostenible: el cometido de las políticas públicas», expediente 152/10 del el Instituto de la Mujer, Ministerio de Salud, Política social e Igualdad, convocatoria 2010.
2. Acker (1995).
3. Matud (2008), Peiró *et al.* (2004).
4. Villota (2005).
5. Sen apunta esta idea aunque refiriéndose sólo al urbanismo respecto del cual considera que es un terreno poco explorado pero muy relevante para desarrollar la capacidad de funcionar (Sen, 2009). Un ejemplo que avala nuestra crítica es el Sistema estatal de indicadores de género en donde no aparecen indicadores relativos a estos aspectos <http://www.inmujer.es/documentacion/Documentos/DE0343.pdf>, descargado el 20 de febrero de 2011.

6. Informe sobre Desarrollo Humano 2010, *La verdadera riqueza de las naciones: Camino al desarrollo humano*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en http://www.undp.org/publications/hdr2010/es/HDR_2010_ES_Complete.pdf, descargado el 3 de marzo de 2011.
7. *Mujeres y hombres en España 2009*, INE, <http://www.ine.es/prodyser/pubweb/myh/myh09.pdf>.
8. Un estudio muy interesante sobre esta cuestión es el realizado recientemente por Miralles-Guasch (2010) para Cataluña. En el contexto europeo, un estudio de semejantes característica fue realizado en Irlanda como consecuencia de la implantación del NDP, Fitzgerald y Michie (2001).
9. En las áreas técnicas, durante el curso académico 2008-2009, sólo un 22,7% del personal docente de las universidades públicas eran mujeres, cifra que se doblaba en las humanidades (45,6%); por otro lado, su participación en el total de estudiantes de titulaciones técnicas se cifró en un 28,1% frente al 60,3% de educación y al 78,1% de humanidades. Extraído de la web del Instituto de la Mujer, Series estadísticas.
10. Para ampliar esta información, véase el documento del INE: *Mujeres y hombres en España 2009*.
11. A partir de ahora LOIMH.
12. Es conveniente destacar que la obligatoriedad en la elaboración y presentación de dichos informes se contiene en la práctica totalidad de las leyes de igualdad autonómicas, así como que las leyes balear y murciana lo exigen, no ya sólo para las disposiciones con rango de ley, sino para cualquier proyecto normativo.
13. Informe de evaluación de impacto de género del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2011 se puede consultar en http://www.juntadeandalucia.es/haciendayadministracionpublica/planif_presup/genero/informe/informe2011/informe.htm, consultado el 27 de enero de 2011.
14. El informe de impacto de género de los presupuestos generales del Estado para el 2011 se puede encontrar en <http://www.pap.meh.es/sitios/sgpg/es-ES/Presupuestos/Documentacion/Paginas/InformeImpactoGenero.aspx>, consultado el 27 de enero de 2011.
15. Las tres primeras están tomadas de la herramienta SMART (Roggeband, 2003), mientras la cuarta tiene que ver con la aplicación de la teoría del enfoque de las capacidades de Sen.
16. Un estudio digno de mención, realizado, a diferencia del nuestro, siguiendo la sistemática del Ministerio es el publicado por la Diputación de Barcelona (2010). Agradecemos a la Diputación de Barcelona el intercambio de información.
17. El trabajo de sistematización y recopilación de la información ha sido posible gracias a la recopilación de datos realizada por Cristina Ruiz Marín, Tatiana Cañete Saravía y José Manuel Mayor Balsas, alumnos internos del Departamento de Hacienda y Economía del Sector Público de la Universidad de Murcia. En una fase posterior han intervenido en la confección de los datos Lorena López Guillén, M.^a Cristina Navarro García y Elianne Soria Baviera, también alumnas internas de dicho departamento. A todas ellas agradecemos su trabajo.
18. Breve comentario que permite soslayar a las dos ciudades de la mayor parte de los datos y comentarios posteriores. Esa atipicidad y su escasa entidad relativa así lo aconsejan por razones de espacio.
19. Avance que, lógicamente, ofrece una información menos detallada que la que se puede encontrar en la anterior encuesta, que suministra una valiosa información para el bienio 2002-2003.
20. Quizás sea adecuado aclarar que se trata del tiempo diario de promedio semanal de hombres y mujeres, cualquiera que sea su edad, de 10 años en adelante, y condición (inactividad, paro, empleo...).
21. La inclusión de Ceuta y Melilla en el gráfico, con su marcada excentricidad por la baja actividad y la precaria cobertura, dificultaría la visión de las posiciones de las comunidades autónomas.
22. Informe de evaluación del impacto por razón del género en el Proyecto de Ley de los Presupuestos Generales del Estado para 2009, p. 45.

23. La comunidad más poblada, Andalucía, no ha sido mencionada en los párrafos anteriores por ofrecer una distribución de los recursos muy similar a la nacional.

Bibliografía

- Abad, L. y López Rodríguez, F. (2003): *Género y educación: la escuela coeducativa*, Ed. Grao.
- Acker, S. (1995): *Género y educación: reflexiones sociológicas sobre mujeres, enseñanza y feminismo*, Narcea Ediciones.
- Bofill Levi, A. (1998): «De la ciudad actual a la ciudad habitable», <http://www.lamujerconstruye.org/encuentros/es/iiencuentro.htm>
- Fitzgerald, R. y Michie, R. (2001): *Economic and Social Infrastructure Factsheet*, Irish NDP Equality Unit, Dublin.
- Gómez Gómez, E. (2002): «Equidad, género y salud: retos para la acción», *Revista Panamericana de Salud Pública*, vol. 11, no. 5-6.
- Guixé, I. (2003): *Género e infraestructuras: una mirada diferente*, en http://guiagenero.mzc.org.es/GuiaGeneroCache/Pagina_Pobreza_000420.html, descargado el 10 de noviembre de 2010.
- Informe de evaluación de impacto de género del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2011*, en http://www.juntadeandalucia.es/haciendayadministracionpublica/planif_presup/genero/informe/informe2011/informe.htm.
- Informe de impacto de género de los presupuestos generales del Estado para el 2011, en <http://www.pap.meh.es/sitios/sgpg/es-ES/Presupuestos/Documentacion/Paginas/InformeImpactoGenero.aspx>.
- Informe de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones.
- Informe de 2004 sobre la igualdad entre mujeres y hombres, COM/2004/0115 final.
- Informe sobre Desarrollo Humano 2010, La verdadera riqueza de las naciones: Camino al desarrollo humano, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en http://www.undp.org/publications/hdr2010/es/HDR_2010_ES_Complete.pdf, descargado el 3 de marzo de 2011.
- Lasaosa Castellanos, M. J. (2006): «Ciudad y mujer», <http://www.ciudademujeres.com/articulos/Ciudad-y-Mujer>
- Massolo, A. (2005): «Género y seguridad ciudadana: el papel y reto de los gobiernos locales», ECA: Estudios centroamericanos, N.º 681-682, 2005 (Ejemplar dedicado a: Género y desarrollo en El Salvador), pp. 643-658.
- Matud Aznar, M. P. (2008): «Género y salud», *Suma Psicológica*, vol. 15, n.º 1, pp. 75-94.
- Peiró, R. et al. (2004): «Sensibilidad de género en la formulación de planes de salud en España: lo que pudo ser y no fue», *Gac Sanit*, vol. 18, suppl. 2.
- Miralles-Guasch, C. (2010): *Cataluña Dones, mobilitat, temps i ciutats*, Institut Català de les Dones, Col·lecció Quaderns de l'Institut, n.º 14.
- Monge, G. (2006): *Guía para evaluar el impacto de programas estatales sobre la igualdad de género*, Cooperación Técnica Alemana, Méjico.

- Mujeres y hombres en España 2009*, INE, <http://www.ine.es/prodyser/pubweb/myh/myh09.pdf>.
- Morrell, H. (1998): «Seguridad de las mujeres en la ciudad», en Booth, C.; Darke, J. y Yeandle, S. (ed.): *La vida de las mujeres en las ciudades. La ciudad, un espacio para el cambio*, Narcea, S.A. de Ediciones, pp. 131-146.
- Navarro, V., Quiroga, A. (2004): «Políticas de Estado de Bienestar para la equidad», *Gac Sanit*, n.º 18 (Supl 1), pp. 147-57.
- Nussbaum, M. C. (2002): *Las mujeres y el desarrollo humano. El enfoque de las capacidades*, Ed. Herder, Barcelona.
- Pazos, María (2008): «Impacto de género de las políticas públicas», Ponencia presentada en el Congreso Internacional Presupuestación Pública Responsable con la Igualdad de Género, 9-10 Junio, Bilbao.
- Robeyns, I. (2005): «The capability Approach: a theoretical survey», *Journal of Human Development*, vol. 6, N.º 1, marzo, pp. 93-114.
- Roggeband, C. (2003): «Igualdad de género y técnicas del mainstreaming de género: metodología SMART (método simple para evaluar la relevancia del género en las políticas) y la evaluación del impacto en función del género», Ponencia presentada en las Jornadas Internacionales de Mainstreaming de Género. Unidad de Igualdad y Género, Junta de Andalucía. Instituto Andaluz de la Mujer, 2003. En: <http://www.unidadgenero.com/documentos/68.pdf>
- Sen, A. (1980): «Equality of What», en McMurrin, S. (ed.): *Tanner Lectures on Human Values*, Cambridge, Cambridge University Press.
- (1985): *Commodities and Capabilities*, North Holland, Amsterdam.
- (1985a): «Well-being, Agency and Freedom: The Dewey Lectures 1984», *Journal of Philosophy*, n.º 82.
- (2009): *La idea de justicia*, ed. Taurus Pensamiento, Madrid.
- Sistema estatal de indicadores de género* en <http://www.inmujer.es/documentacion/Documentos/DE0343.pdf>, descargado el 20 de febrero de 2011.
- Villota, P. de (2005): «Impuestos y gastos sociales en la política presupuestaria. Especial referencia a Canadá y España», Instituto de Estudios Fiscales, Seminario de Investigación «Política Fiscal y Género». <http://www.presupuestoygenero.net/media/villota.pdf>, bajado el 3 de marzo de 2011.
- (2009): *Estrategias para la integración de la perspectiva de género en los presupuestos públicos*, Ed. Instituto de la Mujer, Ministerio de Igualdad, Observatorio 17.