
GÉNERO, ORIENTACIÓN DEL PRESUPUESTO PÚBLICO Y EFICIENCIA ECONÓMICA

María Pazos Morán

Instituto de Estudios Fiscales

SUMARIOS: 1. introducción.– 2. Género y eficiencia productiva del gasto público: transparencia y un entorno productivo favorable.– 3. Género y eficiencia económica: ¿Qué modelo de organización social?– 3.1.- Consecuencias de la desigualdad sobre el funcionamiento del mercado de trabajo.– 3.2.- ¿Es eficiente económicamente la división del trabajo entre hombres y mujeres?– 3.3. El problema de la demografía o qué hacer cuando las mujeres no eligen ser amas de casa.– 4. Género y eficiencia económica: el papel del presupuesto público.– 4.1. ¿De donde vienen las desigualdades? ¿Es neutral el sector público?– 4.2.- Orientación de las políticas públicas: ¿compensación por los cuidados o igualdad?– 4.3. Los costes directos de la desigualdad y la eficiencia del gasto público.– 4.4. Partidas presupuestarias que se contrarrestan: ¿acumulación de parches o reforma estructural? Algunos ejemplos del caso español.– 5. Resumen y conclusiones: elementos para una aproximación al análisis coste-beneficio social de una reforma estructural que oriente el presupuesto público hacia la igualdad.– Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

El artículo 31.2 de la Constitución Española establece que “El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía”. Pero ¿qué relación hay entre este principio y el de la igualdad de género, también establecido en la propia Constitución? Tradicionalmente ha persistido la idea de que estos objetivos estaban en contradicción, pues las políticas de igualdad se consideraban como una fuente de aumento del gasto público que podría dificultar el crecimiento económico. Sin embargo, los nuevos desarrollos de la teoría económica y la experiencia empírica acumulada permiten afirmar que esta perspectiva es errónea. Al contrario, la reorientación de las políticas públicas hacia la igualdad, aparte de ser necesaria por una cuestión de equidad, de democracia y de repar-

to equitativo de los recursos, es una necesidad de eficiencia económica. Hoy ni las autoridades nacionales y europeas ni la comunidad científica defienden la actual organización de la sociedad y la división del trabajo entre hombres y mujeres en aras de la eficiencia económica.

Por parte de las autoridades europeas, en la Cumbre Europea de Lisboa (año 2000) se fijó el llamado “Objetivo de Lisboa” de conseguir un 60% de tasa de actividad femenina para 2010 como parte de la llamada *Estrategia de Lisboa*, con el objetivo global de 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»*. En 2002, la Cumbre Europea de Barcelona fijó el llamado “Objetivo de Barcelona” de prestar para 2010 servicios de educación infantil al 33% de los niños/as menores de tres años y al 90% de los niños/as de edad comprendida entre los tres años y la edad de escolarización obligatoria, también en aras de un mejor funcionamiento del mercado de trabajo y de la economía. La Comisión Europea repite sistemáticamente estos objetivos y necesidades en sus informes anuales sobre la igualdad entre hombres y mujeres. Así, el Informe de 2004 destaca: *“El potencial productivo de la mano de obra europea debe ser plenamente aprovechado para poder alcanzar los objetivos globales de la Estrategia de Lisboa... 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”*. El Informe de 2006 incorpora el reconocimiento de la relación entre la desigualdad y el descenso de la tasa de fertilidad cuando señala: *“la persistencia de disparidades muestra que hay que hacer algo más por aprovechar el potencial productivo de las mujeres. En particular, la falta de equilibrio entre el trabajo y la vida privada sigue haciendo que se abandone la actividad laboral y que descendan los índices de fecundidad. Es fundamental intensificar los esfuerzos para promover instrumentos eficaces e innovadores que permitan a hombres y mujeres conciliar el trabajo y las responsabilidades familiares en todas las etapas de sus vidas”*. El Informe de 2007, en el apartado de “Retos y orientaciones estratégicas”, recuerda que *el Consejo Europeo de primavera de 2006 subrayó las políticas de igualdad entre hombres y mujeres como instrumentos esenciales para el crecimiento económico, la prosperidad y la competitividad*.

Estas directrices de las autoridades europeas se basan en evidencias científicas cada vez más contrastadas sobre los problemas de eficiencia causados por la desigualdad, así como sobre los efectos beneficiosos que tiene para la economía la incorporación plena de las mujeres al empleo de calidad en igualdad con los hombres (para lo que se requiere la incorporación de los hombres al trabajo doméstico y la provisión de servicios públicos). La desigualdad provoca ineficiencias en el mercado de trabajo que lastran la producción (Rubery *et al.*, 2003). En los países occidentales, las tasas de fecundidad y la pobreza infantil son mayores cuanto menor es la tasa de empleo femenino y cuanto más tradi-

cionales son las opiniones sobre el papel de la mujer (Mörtvik y Spånt, 2005). Esta caída de las tasas de fecundidad dificulta la producción de capital humano, compromete la sostenibilidad del sistema de pensiones y crea enormes problemas de planificación económica. Pero las consecuencias de la desigualdad tienen también costes económicos que hay que tener en cuenta, como los causados por la violencia de género y la no asunción de las responsabilidades de cuidado por parte de los hombres, la pobreza femenina, las enfermedades específicas del ama de casa, etc.

En este capítulo repasaremos estos problemas de eficiencia causados por la desigualdad, empezando por la eficiencia productiva del gasto público, al que se dedica el próximo apartado. El apartado 3 aborda las ineficiencias económicas producidas por la división sexual del trabajo. En este apartado nos plantearemos cómo actúan los presupuestos públicos en la transmisión y permanencia de las desigualdades, sobre todo a través de desincentivos a comportamientos igualitarios y a través de políticas continuistas que priman comportamientos diferenciales. Veremos cómo pueden modificarse las políticas económicas para resolver estos problemas, tanto en su papel de paliar los efectos de las desigualdades como en cuanto a la incidencia y a los efectos de potenciar la igualdad o profundizar la desigualdad que tienen las distintas partidas. Finalmente, en el apartado 4 se abordarán las ventajas de una reorientación del presupuesto hacia la igualdad, apuntando elementos para un análisis coste – beneficio social de dicha reorientación.

2. GÉNERO Y EFICIENCIA PRODUCTIVA DEL GASTO PÚBLICO: TRANSPARENCIA Y UN ENTORNO PRODUCTIVO FAVORABLE

En los manuales de economía pública (véase, por ejemplo, Albi *et al.*, 2001) se distingue entre dos acepciones del concepto de eficiencia en lo que se refiere al gasto público: eficiencia productiva y eficiencia económica. Mientras que esta última se plantea la incidencia y efectos de unas u otras políticas públicas, la eficiencia productiva analiza, partiendo de unas actividades públicas previamente decididas, cómo llevarlas a cabo con el mínimo de recursos (factores productivos.- funcionarios, máquinas, edificios, etc) posibles (visión inputs) –o lo que es equivalente, optimizando el uso de los recursos existentes para producir el máximo de resultados (visión output)-. Se trata de utilizar la óptima cantidad y la óptima combinación de los factores productivos (eficiencia asignativa), aprovechándolos de forma óptima (eficiencia técnica). En definitiva, lo que se suele expresar como un buen funcionamiento del sector público

El Foro Económico Mundial elabora cada año un Informe de Competitividad Global, en el que calcula un índice de competitividad económica y ordena a las economías nacionales según ese índice. Cuando salió el Informe de Competitividad Global 2005-2006, su director, Augusto Lopez-Claros avanzaba algunas hipótesis

explicativas de que los países nórdicos estén año tras año a la cabeza del Ranking de Competitividad: es *“una combinación de muchos factores que, juntos, crean un entorno extremadamente saludable para las empresas”*. Citaba entre ellos *“el clima de transparencia y honestidad en la gestión pública que contribuye a la confianza empresarial, la integridad y eficiencia en el uso de los recursos públicos que permite dedicar más dinero a la educación, a la salud pública, a las infraestructuras, todo lo cual redundará en una mayor productividad”*. Pues bien, todo esto tiene mucho que ver con la participación de las mujeres. Precisamente, los países nórdicos no solamente encabezan el Ranking de Competitividad sino que ocupan los 5 primeros puestos en el Ranking de Igualdad de Género (RIG) del Foro Económico Mundial: Suecia ocupa el primer puesto en el RIG y luego vienen, por este orden, Noruega, Islandia, Dinamarca y Finlandia.

Cuando hay un grupo que detenta el poder e impide la participación de otro grupo, el grupo en el poder se distribuirá las posiciones y los recursos en base a su interés particular y no en base al interés común de toda la sociedad. Es decir, se producirá una asignación y una utilización ineficiente de los recursos. Esto se puede aplicar a grupos étnicos, religiosos, etc. y también a la detentación del poder por parte de los hombres como grupo. En este caso mucho más, ya que las mujeres son un grupo social que, principalmente por su acceso a la educación, en los países occidentales tiene ya un nivel inicial de formación mayor que el de los hombres¹ (lo que no pasa en general con grupos marginados que no acceden a la formación, por ejemplo las castas bajas en la India o incluso las mujeres hace tan solo unas décadas). El concepto de ineficiencia X, introducido por Leibenstein (1996), se basa en la idea, relacionada con la teoría de la burocracia, de que las personas (con empleos públicos en este caso), a menos que se establezcan mecanismos adecuados, no se esforzarán en minimizar los costes de producción sino que tenderán a maximizar su propia utilidad. Y una manifestación de este fenómeno es la cooptación y el mantenimiento en el puesto en base a razones diferentes al mérito, como la pertenencia al grupo y/o la devolución de favores mutuos dentro de él.

Hoy en día ya hay sobrada evidencia de que las mujeres no están situadas en el puesto que les corresponde según su formación. En todos los ámbitos del sector público, las mujeres necesitan más meritos para acceder a los mismos puestos. Citaré aquí solamente dos ejemplos interesantes porque se trata de dos subsectores particulares en los que, por diferentes razones, es fácil estimar el fenómeno. El primero es el de los/las inspectores/as de la Agencia Tributaria española, una población relativamente numerosa y con experiencia homogénea, por lo que el escalafón ocupa un lugar importante a la hora de la promoción. Un grupo de inspectoras analizó los datos y demostró las diferencias existentes

¹ En los países de la OCDE, el 33% de las mujeres de edades comprendidas entre 25 y 34 años tienen educación superior, en comparación con el 28% de los hombres de la misma edad (OCDE, 2006).

(Montalvo, 2006), lo que dio lugar a la formación de una comisión especial de alto nivel dentro de la Agencia Tributaria para analizar el problema. El otro ejemplo concierne al mundo universitario, donde la variable universalmente aceptada como fundamental para la valoración del currículum es el índice de publicaciones (que incluye número y ranking de la revista). Existen ya numerosos estudios que contradicen la percepción extendida de que las mujeres no han accedido aún a las posiciones superiores de la carrera académica por razón del poco tiempo transcurrido desde su incorporación y/o por su menor interés y dedicación (véase, por ejemplo, Pérez Sedeño *et al.*, 2004). En países donde la incorporación se dio hace más tiempo, el problema continúa. Dos científicas suecas publicaron en la revista *Nature* un análisis de datos sobre la adjudicación de becas postdoctorales en una convocatoria de biomedicina en Suecia en 1995 y demostraron que las mujeres necesitaban publicar tres veces más para llegar al mismo lugar (Weneras y Wold, 1997).

Las mujeres no solamente necesitan mucho más currículum para promocionarse sino que cuando se promocionan es efímero. Por ejemplo, un 60% de las parlamentarias solamente está una legislatura en el Congreso (frente a un 47% de los parlamentarios) (Millares, 2007). Lo mismo pasa entre los altos cargos de la Administración Pública, donde se da en mayor proporción el caso de mujeres que, después de haber ocupado altos cargos, vuelven a su empleo ordinario (en comparación con hombres “ex-altos cargos”). Evidentemente, este fenómeno de rotación femenina supone un desperdicio de experiencia profesional.

En el entorno laboral, ya sea en la empresa privada o en cualquier ámbito de trabajo o responsabilidad pública, las mujeres aportan una serie de valores como la transparencia, la valoración en base a objetivos y logros, el espíritu de colaboración, etc.; y todos estos factores, a su vez, favorecen la participación de las mujeres. Es lógico, pues las mujeres están acostumbradas a tener que trabajar mucho más duro para el mismo puesto. Están apegadas a estos valores porque se han tenido que forjar en ellos en mucha mayor medida y también, entre otras cosas, porque son estos valores los que les permiten competir en igualdad de condiciones (esta es también una explicación plausible de sus mejores resultados en el sistema educativo). Su exclusión previa del grupo detentador del poder les convierte en una fuerza transformadora.

Ségolène Royal explica este fenómeno en un artículo (en el número de noviembre 2006 de la revista *Esprit Femme*) titulado “Lo que la vida me ha enseñado”: *“La vida me ha enseñado muy temprano que mi única posibilidad de libertad era la de triunfar en el colegio y tener una profesión. En mi familia, el destino de las mujeres era casarse y consagrarse a su hogar. Para escapar a ello, yo no podía hacer otra cosa que ganarme, con mis propias notas, el derecho a ir un poco más lejos en cada etapa. Siempre he estado convencida de las virtudes emancipatorias del sistema escolar, en particular para las niñas... He sido becaria y he trabajado para pagar mis estudios. No me arrepiento: la experiencia me ha dado fuerzas y me ha vacunado contra*

el conformismo. Tenía el objetivo de la independencia exconómica y la certeza de que las mujeres son tan capaces como los hombres”.

La puesta en pie de mecanismos de selección y promoción racionales, que rompan con los sesgos de género en la promoción de hombres y mujeres, produce también externalidades positivas en toda la actuación del sector público. La transparencia es imprescindible para un aprovechamiento eficiente de los recursos humanos y para una gestión adecuada de los recursos económicos. Al fin y al cabo, la discriminación tiene que mantenerse con falta de transparencia, y esa opacidad es un caldo de cultivo de todo tipo de arbitrariedades. Hay estudios que demuestran que en organizaciones predominantemente masculinas prima el “presentismo” (término con el que se ha acuñado la dinámica de valoración en base a la presencia en lugar de en base al trabajo efectivamente realizado) y la selección arbitraria (Rubery *et al.*, 2003). A esto hay que añadir que las mujeres son atendidas deficientemente por estas administraciones como ciudadanas, trabajadoras o empresarias (por ejemplo, a través de mecanismos de relación con la ciudadanía que pasan por prácticas informales y masculinas), lo que frena su actividad económica. La entrada de mujeres en reductos antes exclusivamente masculinos tiende a democratizar las pautas de comportamiento, a imponer la valoración en base al mérito y, en definitiva, a mejorar el funcionamiento del sector público.

3. GÉNERO Y EFICIENCIA ECONÓMICA: ¿QUÉ MODELO DE ORGANIZACIÓN SOCIAL?

Una intervención pública es eficiente económicamente (en el sentido descrito en el apartado anterior) cuando los beneficios sociales que reporta son mayores que su coste. Para analizar la eficiencia económica del presupuesto es preciso, pues, realizar un análisis coste beneficio social de cada partida de gasto y de ingreso público, en el que se revele quién se beneficia del gasto, así como cuáles son las implicaciones sobre la producción, distributivas y sobre el bienestar de los/as ciudadanos/as.

Más allá de los efectos inmediatos de la actuación pública sobre los/las afectados/as, es importante analizar los incentivos y desincentivos que provoca cada partida presupuestaria, en un modelo de equilibrio general donde se tenga en cuenta cómo estos impactos sobre el comportamiento de los agentes económicos pueden favorecer o dificultar la asignación eficiente de los factores (recursos), influir en la determinación de precios, en la conformación de los mercados y, en definitiva, en la economía en su conjunto (eficiencia del sistema económico del país).

Por otro lado, analizar el impacto de género de cada partida presupuestaria significa preguntarse si esa partida va a contribuir a potenciar la igualdad o a acentuar la desigualdad, y en el centro de la desigualdad está la división del trabajo. Pero ¿qué tienen que ver estos dos conceptos? La pregunta pertinente aquí es si la desigualdad de género favorece la eficiencia económica o si, por el con-

trario, es perjudicial. Este análisis concierne, en primer lugar, al mercado de trabajo, pero el mercado de trabajo no es un sistema cerrado, sino que está conectado con toda la organización social. La disponibilidad de mujeres y hombres para el mercado de trabajo depende de cómo se estructure el trabajo doméstico. Se trata, en definitiva, de si la actual división del trabajo proporciona una asignación eficiente de los factores o, por el contrario, es más eficiente un sistema de reparto igualitario del trabajo doméstico entre hombres y mujeres, y una provisión de servicios públicos que realmente permita la incorporación de las mujeres al empleo de calidad.

3.1. Consecuencias de la desigualdad sobre el funcionamiento del mercado de trabajo

La diferente situación de mujeres y hombres en el mercado de trabajo tiene dos componentes. Uno de ellos es el que podríamos llamar “discriminación pura”, consistente en que los empleadores, a la hora de adjudicar puestos, tienen preferencias sesgadas, primando a los hombres por encima de las mujeres a la misma productividad marginal. Éste es el mismo fenómeno que ya hemos analizado respecto al sector público.

Pero en la posición diferencial de mujeres y hombres en el mercado de trabajo hay otra componente fundamental: el problema que se deriva de que las mujeres tienen la etiqueta de “menos disponibles”. Esto afecta a todas las mujeres, ya que los empleadores utilizan la información que tienen respecto a su grupo (discriminación estadística, véase Thoursie, 2007). Actualmente, debido a la división sexual del trabajo, cuando un empresario/a contrata a una mujer se enfrenta a un serio riesgo de que esta mujer se tome las crecientes facilidades para el cuidado, con crecientes garantías de reserva del puesto de trabajo que constituyen obligaciones para la empresa. En cambio, si contrata a un hombre, la información previa le dice que con toda probabilidad no tendrá ocupaciones de cuidado que le impidan la dedicación total a la empresa. Es como si el empresario pudiera elegir entre mano de obra con garantía de permanencia (masculina) o con alto grado de incertidumbre (femenina). En este sentido, podemos decir que oferta femenina y oferta masculina son factores sustitutivos en el mercado de trabajo; los empresarios pueden sustituir la demanda de mujeres por la demanda de hombres. Las leyes del mercado permiten afirmar que la menor utilidad individual de la contratación de mujeres para los empresarios solamente se compensará si su coste laboral total es menor. Esto puede darse a través de menores salarios para las mujeres (lo que ya ocurre) y/o a través de subvenciones a su contratación.

Los menores salarios van asociados al subempleo de las mujeres y a la segregación del mercado, tanto vertical como horizontal, que impide una asignación

eficiente del factor trabajo. En países donde las mujeres se han incorporado al mercado de trabajo manteniendo altas cotas de desigualdad, y con políticas públicas que han favorecido el mantenimiento de la diferencia, el mercado de trabajo se ha ido conformando con altas tasas de tiempo parcial femenino (Holanda), a veces de ínfima calidad (Alemania). En los países nórdicos, en los que se ha favorecido la igualdad en mayor medida pero sin llegar a la igualdad de asunción del trabajo de cuidados por parte de los hombres, persiste una gran segregación, con sectores enteros feminizados con turnos a tiempo parcial (Suecia). Por último, a pesar de que las diferencias son importantes de unos países a otros, en todos ellos las mujeres acceden mucho más difícilmente a puestos de responsabilidad.

La segregación ocupacional está relacionada con la educacional, pues las mujeres se concentran en áreas de humanidades y los hombres en áreas científicas. Ésta es otra fuente de despilfarro de las potencialidades productivas de mujeres y hombres, ya que lo verdaderamente eficiente sería que la asignación a distintas opciones estuviera basada en la capacidad y no en la ideología y/o en las expectativas diferenciales de vida y empleo que existen hoy en día.

Las subvenciones a la contratación exigen partidas presupuestarias que, aunque necesarias a corto plazo, solamente tendrían sentido económico a largo plazo si la división del trabajo fuera conveniente o inevitable. Pero ¿tiene alguna ventaja la división del trabajo para el funcionamiento de la economía? Nos plantearemos a continuación esta pregunta.

3.2. ¿Es eficiente económicamente la división del trabajo entre hombres y mujeres?

Quizás, aparte de la mentalidad conservadora, una de las razones implícitas para no potenciar decididamente la incorporación de las mujeres al empleo de calidad sea la creencia de que, si fuera posible mantenerla, la división tradicional del trabajo sería más rentable para la economía. Es verdad que ahora se despilfarran parcialmente un capital humano femenino con alto grado de formación inicial, y que sería más eficiente, desde el punto de vista del funcionamiento del mercado de trabajo, que las mujeres se incorporaran al empleo de calidad, pero no podemos olvidar el trabajo doméstico y de cuidados que ahora realizan las mujeres casi en su totalidad. Todo ese trabajo, se dice, lo hacen las mujeres gratis, ahorrándole al Estado gran cantidad de gastos en servicios públicos. Así que, considerando la economía en su conjunto, ¿sería eficiente la división sexual del trabajo?

En las sociedades campesinas y tradicionales, las mujeres se ocupaban de la producción doméstica y de muchas tareas directamente relacionadas con la producción agraria, muchas más de las que se visibilizan en muchas ocasiones, y la propia producción doméstica gozaba de mucho mayor protagonismo en aquella

economía debido al tamaño familiar y a la inexistencia de servicios. En la sociedad actual, sin embargo, el centro de gravedad se ha desplazado hacia el mercado de trabajo asalariado, y la economía doméstica puede organizarse de otra manera. Una vez conseguida la igualdad en nivel educativo, y con la configuración y tamaño actual de las familias, el desaprovechamiento del capital humano de las mujeres no tiene ningún sentido económico. Baste considerar que una mujer puede desaprovechar la posibilidad de toda una vida profesional por cuidar a uno, dos o a lo sumo tres hijos, durante un periodo de “utilidad” que puede ser de diez o quince años como máximo. Estas ausencias ya no se recuperan y esas mujeres, si se reincorporan al mercado de trabajo, pasan a engrosar las filas del paro y del subempleo. En caso de ruptura matrimonial o cualquier otra circunstancia que las deje sin los ingresos del marido, y a falta de contribuciones sociales, se ven sin derecho a prestaciones por desempleo ni a pensiones contributivas. Así que tienen un gran riesgo de terminar en la pobreza junto con sus hijos, viviendo de por vida de la asistencia social, lo que es también una fuente de gasto público (aún cuando ese gasto es, actualmente, menor del necesario para atender las necesidades de estas mujeres).

En cambio, con una asunción por parte del hombre del trabajo doméstico y de cuidados, y unos servicios adecuados de educación infantil, una mujer no tendría por qué dejar su puesto de trabajo más allá del tiempo del permiso de maternidad, que si fuera igual que el de paternidad no tendría por qué acarrearle consecuencias negativas. Un profesor de educación infantil cuidaría de todos sus hijos y de muchos más durante toda una vida. Ella no solamente trabajaría y produciría sino que generaría cotizaciones a la Seguridad Social y pagaría impuestos por su trabajo. Su antiguo puesto como ama de casa se convertiría en fuente de puestos de trabajo, no solamente en educación infantil sino en la producción de otros bienes y servicios para el hogar, con sus correspondientes impuestos y cotizaciones, sacando en definitiva a flote todo ese trabajo sumergido que es el de las amas de casa. Por último, el consiguiente aumento del consumo de las familias incrementaría la recaudación en impuestos indirectos. Hay cada vez más estudios que destacan estos efectos activadores de la economía, en particular del sector servicios, que tiene la emergencia del sector doméstico (véase, por ejemplo, Esping Andersen, 2004).

3.3. El problema de la demografía o qué hacer cuando las mujeres no eligen ser amas de casa

Muchas personas, aún estando de acuerdo con los argumentos anteriores, mantienen que la división del trabajo es necesaria por razones demográficas. El problema, según este punto de vista, es que cuando las mujeres abandonan el papel de amas de casa tienen menos hijos. El asunto es grave, en efecto. Estamos asistiendo en muchos países europeos a un envejecimiento de la población que

tiene graves consecuencias macroeconómicas. La ratio activo/pasivo es clave para el sostenimiento del sistema de pensiones y del crecimiento económico. Los activos no solamente alimentan los fondos de la Seguridad Social con sus cotizaciones sino las arcas del Estado con sus impuestos y la economía en su conjunto con su producción, mientras que los mayores necesitan pensiones y servicios que aumentan el gasto público. Muchos estudios se dedican a medir y a predecir el déficit presupuestario futuro debido al envejecimiento. Pero ¿cómo se consigue aumentar la tasa de fertilidad en los países occidentales? O, lo que es lo mismo, ¿cómo se consigue que las mujeres de todos los niveles educativos y de todos los niveles de renta se sientan atraídas por la maternidad?

Según el punto de vista tradicional, las mujeres elegirían entre carrera profesional y maternidad, y por consiguiente la natalidad aumentaría si las mujeres volvieran a su papel de amas de casa. Consecuentemente con este punto de vista, se proporcionan incentivos a la vuelta al hogar. El problema es que estas políticas, con sus correspondientes partidas de gasto público, no consiguen su objetivo por mucho que se sigan llamando “natalistas”. Muchas investigaciones muestran ya que las tasas de fertilidad más bajas de Europa son las de los países con modelos más tradicionales de matrimonio y cuidado de niños (Mörtvik y Spant, 2005). De hecho, desde los años 80, los países de la OCDE con menores tasas de fecundidad tienden a ser también los que registran también menores tasas de actividad femenina y menores niveles educativos de las mujeres (Fuster y Da Rocha, 2006). Los países con más altas tasas de actividad femenina son también los que tienen mayores tasas de fertilidad (Suecia, Noruega). Por el contrario, Italia, España y Japón registran las tasas de actividad femenina más bajas y también las tasas más bajas de fertilidad (Sleebo, 2003). Y es que, en los países donde ya tienen derechos civiles, las mujeres no están dispuestas a renunciar a su autonomía personal en aras de la maternidad.

En los países donde las mujeres no encuentran facilidades para tener hijos/as sin renunciar a su trabajo, el calendario de nupcialidad y la edad del primer hijo se retrasa, y ello por sí solo hace disminuir el número de nacimientos debido a que la fertilidad biológica a edades tardías es menor (Gustafsson, 2001, 2007). A ello se une la conflictividad provocada por la diferenciación de roles, que es una causa importante de ruptura matrimonial. En definitiva, una proporción de mujeres no encuentra la oportunidad de tener hijos, mientras que muchas otras tienen solamente uno, y terminan de vuelta en el mercado de trabajo como madres solas en una posición más precaria. Para recuperar las tasas de fertilidad hasta los niveles necesarios para el reemplazo de la población (estimado en 2,1 hijos por mujer en los países occidentales), sería necesario que muchas mujeres tuvieran dos, tres y cuatro hijos. Esto solamente se conseguirá cuando las mujeres encuentren un entorno adecuado, y para ello hay tres factores claves: el primero es un buen sistema de educación infantil, con plazas suficientes y asequibles económicamente para la mayoría, así como horarios suficientemente

largos y flexibles. El segundo es la participación de los hombres en el trabajo doméstico y de cuidados, lo que se consigue principalmente igualando los permisos de paternidad y maternidad e individualizándolos, es decir haciéndolos intransferibles. Y todo ello debe ir acompañado de campañas educativas y otros incentivos. Por último, debe apoyarse a las madres que se encuentren solas, tanto porque los hijos nacidos fuera del matrimonio también son necesarios como para evitar la pobreza infantil.

El caso de Suecia es ilustrativo. Este país era, a principios del siglo XX, un país pobre, caracterizado por una industrialización tardía y donde se produjeron los mismos fenómenos que se han ido produciendo más tarde en España, y en particular el descenso de la natalidad. En los años 30, en medio de una gran crisis económica y una enorme caída de la tasa de fertilidad, Alva Myrdal y su marido Gunnar escribieron un libro decisivo llamado “La crisis del problema de la población”. En él proponían un vuelco en las políticas públicas. Su tesis era que el empleo de las madres había que tomarlo como “un hecho social” y que, por tanto, las verdaderas políticas natalistas serían aquellas que permitieran a las mujeres empleadas ser madres. Para ello su solución era precisamente el modelo de dos sustentadores/dos cuidadores en igualdad, que es el que guió las reformas radicales que llevaron a cabo durante los años 60 y 70 los socialdemócratas suecos y donde la figura de Olof Palme fue decisiva.

En cambio, las mal llamadas “políticas natalistas” (prestaciones para el cuidado de niños/as en el hogar incompatibles con el trabajo asalariado), aunque sí tienen el efecto de disminuir la tasa de actividad de las mujeres con hijos (véase, por ejemplo, Afsa, 1999), no frenan sustancialmente la caída de la tasa de fertilidad. Alemania es un ejemplo del desastroso balance entre el coste y el beneficio de estas medidas, hasta tal punto que el gobierno actual está estudiando seriamente dar un giro a la orientación de la política familiar y establecer un sistema nacional de educación infantil.

A pesar de que nadie contradice estas evidencias, la corriente principal de la economía y los diseñadores de las políticas públicas siguen sin tenerlas en cuenta. Las recetas de los expertos para prevenir los efectos del envejecimiento de la población siguen siendo las de retrasar la edad de jubilación y ajustar las pensiones, supliendo así la falta de activos jóvenes. A lo sumo, las mujeres se consideran como fuerza de trabajo potencial, destinada a engrosar también el número de activos. Pero estas recetas no son ni suficientes ni sostenibles. Para llegar a una verdadera solución, es necesario salir del reducido recinto del mercado de trabajo y abarcar en el análisis económico a las familias, considerándolas no solamente como consumidoras sino como verdaderas productoras en origen de la oferta de trabajo, con todo el monto de trabajo doméstico que ello conlleva. Esta producción doméstica, hasta ahora ignorada por la economía y realizada por las mujeres, tiene que repartirse y socializarse si quiere mantenerse, y esa es la más importante relación de la igualdad de género con la macroeconomía (Sommestad, 2002).

4. GÉNERO Y EFICIENCIA ECONÓMICA: EL PAPEL DEL PRESUPUESTO PÚBLICO

Así que, ya que las mujeres no se están sacrificando en aras de un mejor funcionamiento de la economía sino por causa de una organización social patriarcal ineficiente, cabe preguntarse entonces cuáles son los mecanismos de pervivencia de este sistema, y en particular cuál es la responsabilidad de las políticas públicas en su mantenimiento. Repasaremos en este apartado los mecanismos por los cuales muchas partidas del presupuesto público, en su orientación actual, provocan desigualdad. Por otro lado, los mecanismos compensatorios y/o paliativos, hoy en día necesarios, no consiguen el objetivo de contrarrestar la desigualdad, en parte producida por otras partidas del mismo presupuesto.

4.1. ¿De donde vienen las desigualdades? ¿Es neutral el sector público?

Históricamente, la conceptualización de la igualdad de género ha pasado por diversas etapas. Una fue la de considerar las diferencias como algo natural e intrínseco a la propia esencia biológica. Posteriormente, la visión que sustituyó a la anterior fue la de que las desigualdades, injustas y antinaturales, permanecen en la mentalidad de las personas como residuo del pasado y se transmiten de generación en generación por las costumbres, las creencias y los comportamientos privados, sin que el sector público tenga nada que ver en ello. A lo sumo, según esta visión, el sector público tendría la función de articular políticas compensatorias para contrarrestar la discriminación introducida por las personas y por las entidades privadas. Esta es la visión que ha prevalecido durante las últimas décadas del siglo XX, periodo en el que se intentaban paliar las consecuencias de la desigualdad con las llamadas “políticas específicas de igualdad” sin cuestionarse la orientación de la corriente principal de las políticas públicas.

Pero las políticas públicas no son neutrales. Al contrario, desempeñan un papel decisivo en la transmisión de la desigualdad entre hombres y mujeres. Las políticas públicas reflejan, a la vez que potencian, un determinado modelo de sociedad, aunque ese modelo resulte implícito y no se reconozca su existencia. El sistema educativo, por ejemplo, transmite cada día unas determinadas normas de comportamiento a niños y niñas. Hoy en las escuelas, salvo excepciones, se siguen potenciando juegos separados y diferentes para niñas a niños. Hoy se siguen potenciando, con dinero público, actividades artísticas y recreativas que fomentan los comportamientos diferenciales, una moda femenina que potencia la inseguridad psicológica y la anorexia, una orientación escolar que sigue enfocando a las adolescentes hacia carreras menos técnicas, unas actividades deportivas diferentes y separadas para los dos sexos, con sus correspondientes y muy desiguales partidas presupuestarias. En la televisión pública, y en el presupuesto público, el fútbol masculino (llamado fútbol) ocupa mucho más espacio que

el femenino (al cual no se llama “fútbol” sino “fútbol femenino”), y así sucede con el resto de las actividades realizadas con el presupuesto.

Las políticas económicas dirigidas a las personas están actualmente imbuidas del modelo de sociedad de un sustentador masculino y una esposa dependiente. Así, el sistema de Seguridad Social contributivo tradicional, del que aún quedan residuos, se basaba en unas prestaciones llamadas “derechos propios” para el trabajador, y otros “derechos derivados” que se le conceden para la “protección” de su familia, y particularmente de su cónyuge, que solamente pasa a existir individualmente para el sistema cuando el trabajador muere (viudedad). El IRPF tiene como base la unidad familiar, considerando desgravaciones para el cabeza de familia cuando tiene un cónyuge “a su cargo”. Eso sí, en este sistema las mujeres reciben prestaciones, pero generalmente estas prestaciones son en base a su papel de cuidadoras, pues el cuidado de niños y personas dependientes se considera cosa de las mujeres. Los hombres, cuando nace un niño, hasta ahora ni siquiera eran considerados por la Seguridad Social como sujetos de derechos para cuidar a su bebé, y ahora la Seguridad Social les concede 13 días, mientras que las mujeres tienen derecho a 16 semanas para esa tarea. Los permisos parentales transferibles (verdadera excepción en materia de Seguridad Social) podrían ser neutrales frente al género en un mundo ideal, pero en la práctica son una extensión encubierta de los permisos de maternidad (Castro y Pazos, 2007). Los toques de cotización a la Seguridad Social también incentivan las jornadas largas y la superespecialización de los hombres en el trabajo asalariado. Y así sucesivamente (Pazos, 2006).

Estas políticas diferenciales con base familiar tienen un papel fundamental en la transmisión de la desigualdad. Algunas de estas políticas suponen importantes partidas de gasto público (incluidas las de gasto fiscal), y algunas de ellas no tienen ninguna utilidad social. Eliminarlas permitiría utilizar el presupuesto actual de estas partidas para orientarlo a otros fines.

4.2. Orientación de las políticas públicas: ¿Compensación por los cuidados o igualdad?

En el Congreso de Pekín de 1995 la Comunidad Internacional reconoció que el papel del Sector Público no solamente consiste en articular políticas específicas de igualdad desde los organismos específicos (autoridades de igualdad como los institutos de la mujer), sino que todas las políticas (la corriente principal –“main stream”– de las políticas públicas) debe orientarse a conseguir la igualdad. Esta estrategia se conoce como maistreaming o transversalidad de género. A partir de ahí la Unión Europea ha emitido diferentes directrices y a nivel nacional España ha adoptado disposiciones legislativas como la Ley 30/2003 y la Ley de Igualdad, donde se reitera este principio.

Esta inclusión de la perspectiva de género en todas las políticas tiene tres vertientes: la primera es la de paliar las consecuencias de la desigualdad. La segunda la de atender las necesidades de las mujeres, que hasta ahora tienden a resultar invisibles. Así, las estadísticas demuestran que los servicios de empleo ofrecen menos consejo y menos ofertas de trabajo a las mujeres a pesar de su mayor cualificación y mayor representación entre los desempleados (Comisión Europea, 2005). Los servicios de salud desatienden las enfermedades que aquejan a las mujeres, las mujeres son discriminadas en el acceso a los servicios y a las prestaciones sociales, la pobreza femenina es ignorada, etc. Todas estas necesidades deben estar presentes.

La tercera vertiente es la de establecer políticas que contribuyan a aumentar la igualdad. Y aquí se plantea el problema de cuál es el concepto y cuáles son realmente los objetivos posibles y deseables de igualdad. ¿Es posible y deseable la eliminación de la división sexual del trabajo o, ya que esta división existe, debemos proteger a las mujeres para que su asunción del trabajo doméstico no les acarree consecuencias negativas?

La estrategia de compensación por los cuidados (*caregiver-parity strategy*, Sainsbury, 1999) consiste en establecer medidas dirigidas a contrarrestar la falta de ingresos y de derechos sociales que les ocasiona a las mujeres el alejamiento del mercado de trabajo por dedicarse al cuidado durante ciertos periodos de su vida. Las medidas consisten principalmente en prestaciones económicas y desgravaciones para las cuidadoras, por un lado, y por otro la atribución de derechos de Seguridad Social (generalmente limitados al ámbito de pensiones de jubilación) por los periodos dedicados al cuidado y/o por cada hijo/a.

El objetivo de compensar a las mujeres es loable, pero la experiencia demuestra que es imposible compensar la desigualdad producida, en cuanto a derechos económicos y sociales, a causa de la desigual asunción del cuidado. Las medidas que se establecen no llegan a igualar los derechos sociales con los de las personas asalariadas (por ejemplo, a las cuidadoras se les reconocen cotizaciones pero no para todas las contingencias, particularmente no por desempleo; ni las bases reguladoras son iguales que las de un salario pues están basadas en las exiguas prestaciones, ni todos los tiempos de cuidado están cubiertos). La merma en capital humano y experiencia laboral es irrecuperable; las reservas del puesto de trabajo obligan a los empresarios durante un periodo limitado y no tienen efecto sobre todos los casos (por ejemplo los empleos temporales), etc. Tampoco se solucionará con estas medidas el problema de la doble jornada de trabajo de las mujeres, ni las consecuencias de la dependencia económica y del aislamiento que supone el trabajo en el hogar.

Las partidas presupuestarias que se necesitarían para compensar realmente a las mujeres durante toda su vida por las pérdidas que les ocasiona a todas ellas el alejamiento diferencial del mercado de trabajo (aunque este alejamiento sea temporal y solamente de algunas) serían enormes. Resulta descabellado preten-

der que la intervención pública pueda corregir un fallo de mercado tan grave que afecta a la mitad de la población. En cambio, estas partidas de gasto podrían utilizarse para atajar las causas de la desigualdad en lugar de para intentar atenuar sus consecuencias.

4.3. Los costes directos de la desigualdad y la eficiencia del gasto público

Las consecuencias negativas provocadas por la desigualdad exigen partidas presupuestarias que no serían necesarias en una sociedad igualitaria.

Tomemos el caso de la violencia de género, que es uno de los “efectos colaterales” de una sociedad basada en la dominación masculina. Un estudio del Instituto Andaluz de la Mujer cifra en 2.400 millones de euros anuales el coste de la violencia de los hombres contra sus parejas o ex parejas (llamada técnicamente “violencia del compañero íntimo.– VCI), lo que supone 58,4 euros por habitante y año (Martínez Martín *et al.*, 2004). En esta partida se contabilizan los gastos hospitalarios, la asistencia psicológica, los costes del sistema judicial y el absentismo laboral, entre otros. Un estudio publicado en 2006 por el Ministerio de Salud de Suecia cifra el coste directo de la violencia del compañero íntimo (servicios sanitarios, sistema judicial, policial y penitenciario, servicios sociales, alojamiento y apoyo económico a víctimas, rehabilitación de maltratados) en aproximadamente 250 millones de euros, y los costes indirectos (pérdidas de producción esencialmente) en 80 millones de euros (Ministerio de Salud de Suecia, 2006). En un reciente documento del Consejo de Europa se recopilan otros estudios del coste de la violencia de los hombres contra las mujeres en Finlandia, Países Bajos, Reino Unido, Suiza y Reino Unido (Consejo de Europa, 2006)

A los cálculos anteriores hay que añadir que la seguridad de las mujeres no está garantizada en absoluto, ni con el presupuesto actual ni aunque se dedicaran partidas mucho más importantes. Millones de mujeres viven atemorizadas. ¿Cuánto presupuesto se necesitaría para vigilar a cada violador en potencia, considerando la extensión del fenómeno? ¿Cuánto presupuesto se necesitaría para proteger a las mujeres del alto riesgo de circular solas por la calle? Solamente atacando las causas podremos reducir la dimensión del problema.

El mantenimiento de los roles de género también provoca otros comportamientos masculinos que, aparte de una incidencia privada, tienen consecuencias para el presupuesto público. La no asunción de las responsabilidades de cuidado y manutención de los hijos/as y otros familiares directos por parte de los hombres provoca que las mujeres tengan que dedicarse en solitario a estas tareas. Esta dura carga no compartida provoca enfermedades físicas y mentales a las mujeres que cuidan las 24 horas del día y a las que tienen que estar en el cuidado y en el trabajo asalariado simultáneamente (según la Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud realizada en España en 1999, las cuidadoras se encuentran a menudo cansadas en un 51,2% de los casos; el 32,1%

se sienten deprimidas; y el 28,7% piensa que las tareas que realizan está deteriorando su salud). Si los hombres asumieran su parte, estas consecuencias negativas disminuirían, y por tanto también los gastos para paliarlas, sin aumentar en absoluto el presupuesto público. El impago de pensiones alimenticias a los hijos/as y de pensiones compensatorias a las mujeres por parte de los hombres divorciados es un problema de dimensión pública aunque el Estado no haya querido implicarse hasta ahora en España (aunque no hay cifras globales oficiales, según datos de la Federación de Mujeres Separadas y Divorciadas, el 80% de los profesionales liberales obligados a sufragar el gasto de sus hijos incumple su obligación). Esta es una causa de pobreza infantil y femenina que, como toda la exclusión social, provoca efectos negativos directos sobre la economía y exige partidas presupuestarias de asistencia social.

Otros comportamientos nocivos que se registran mayoritariamente en hombres han sido relacionados con la socialización de los hombres por diversos estudios sociológicos. Entre estos comportamientos está la irresponsabilidad en la conducción (por ejemplo, según datos de la DGT, de los 1.349 conductores muertos en accidentes de tráfico en 2004, un 37% de los hombres superaba la tasa de alcohol permitida, frente a un 19% de mujeres), la delincuencia (el 92% de la población reclusa española es masculina), el acoso sexual en el trabajo o el consumo de prostitución. Todos estos fenómenos son también una fuente de gasto público.

Estos fenómenos podrían evitarse si los hombres no fueran educados e incentivados a ocupar un papel dominante y de dominación frente a las mujeres, si las mujeres no fueran imbuidas de la idea de inferioridad y de dependencia emocional, si se las enseñara a defenderse como se les enseña a los hombres y si no se fomentara su dependencia económica. En el estudio sueco antes citado, se estima que el riesgo relativo de ser asesinada por su pareja es cinco veces mayor para las mujeres que no tienen medios propios de subsistencia. El riesgo de sufrir agresiones que requieren hospitalización es diez veces mayor para estas mujeres.

4.4. Partidas presupuestarias que se contrarrestan: ¿acumulación de parches o reforma estructural? Algunos ejemplos del caso español

Hasta aquí hemos visto cómo la desigualdad provoca ineficiencias y costes directos e indirectos; cómo las políticas públicas no son neutrales sino que contribuyen en gran medida al mantenimiento de la desigualdad; y cómo las políticas de compensación por los cuidados son una fuente de gasto público que no compensa las consecuencias de la división del trabajo. En este apartado analizaremos algunos ejemplos de cómo una falta de orientación clara del presupuesto hacia la igualdad de género hace que se acumulen medidas que se contrarrestan unas a otras, lo que es una fuente de ineficiencias en el gasto público.

En un lado de la balanza podemos colocar las políticas que mantienen o acen-túan la desigualdad (regulaciones diferenciales, políticas que incentivan la per-manencia de las mujeres en el trabajo doméstico y/o la superespecialización de los hombres en el trabajo asalariado). En el otro lado, las “políticas de discrimi-nación positiva” (incentivos a la contratación y a la permanencia de las mujeres en el trabajo asalariado), las medidas compensatorias por la pérdida de derechos sociales que les acarrea a las mujeres su menor dedicación al trabajo doméstico y, por último, las políticas de atención a las mujeres para paliar consecuencias de la desigualdad como la violencia de género, la pobreza femenina, las enfer-medades específicas de amas de casa y cuidadoras, etc. De estos dos vectores contradictorios prevalece el de mayor presupuesto que es, generalmente, el que potencia la desigualdad. Veremos a continuación algunos ejemplos.

En el IRPF, el gasto fiscal por declaración conjunta se estima que será de 2.311 millones de euros en 2007. Esta partida de gasto público, que se traduce (en su mayor parte) en una desgravación por esposa dependiente creciente con el nivel de renta del marido, produce altos tipos impositivos sobre el trabajo de las muje-res casadas, desincentivando su incorporación al mercado de trabajo. Este desin-centivo es mayor cuando hay niños/as pequeños, pues éstos hacen que aumente el coste de oportunidad del trabajo asalariado en términos de trabajo doméstico. En el mismo IRPF se encuentra una medida de efecto contrario: la desgravación-prestación por maternidad (llamada popularmente de los 100 euros) para la per-manencia en el mercado de trabajo de las mujeres con hijos menores de tres años, que supondrá un gasto fiscal de 806 millones de euros en 2007. Una com-paración entre estas dos cifras nos da una idea de la importancia cuantitativa de la tributación conjunta y de los beneficios sociales que podría reportar la elimi-nación de esta partida de gasto fiscal que no tiene ninguna utilidad social por ser, además, distributivamente regresiva (Pazos, 2005).

En Seguridad Social nos encontramos cada vez más incentivos a la retirada del mercado de trabajo de las mujeres, como son todas las prolongaciones del permi-so de maternidad y los permisos parentales conjuntos, las excedencias y presta-ciones para el cuidado condicionadas a la no actividad laboral. Todo ello, además de incentivar a las mujeres a retirarse, desincentiva la contratación de mujeres por parte de las empresas, pues estas supuestas ventajas, unidas a una creciente des-regulación del mercado de trabajo en su conjunto, hacen que el empresario adquiera cada vez más obligaciones con las mujeres y menos con los hombres (aunque la mayoría de estas facilidades son “para las personas”, el empresario sabe de antemano que se las suelen tomar las mujeres). Para compensar, están los in-centivos económicos a las empresas para que contraten mujeres y otras medidas llamadas de “discriminación positiva”, siempre con un presupuesto muy limitado (volvemos a encontrar aquí un ejemplo de gastos en sentidos contrarios).

En el Título IV de la Ley de Igualdad recientemente aprobada en España (El derecho al trabajo en igualdad de condiciones), Capítulo II (Igualdad y conci-

liación), Artículo 39 (Los derechos de conciliación de la vida personal, familiar y laboral), se estipula que “*Los derechos de conciliación de la vida personal, familiar y laboral se reconocerán a los trabajadores en forma que fomenten la asunción equilibrada de las responsabilidades familiares, evitando toda discriminación basada en su ejercicio*”. En la práctica, la mayor parte de las medidas de conciliación establecidas consisten en el aumento de los permisos conjuntos y las facilidades para ausentarse temporalmente del trabajo por cuidado de familiares o afines (lo que contribuye a mantener el papel de las mujeres como cuidadoras, no solamente de sus propios familiares sino de los de su marido). Por otro lado, se establecen una serie de medidas de protección a las personas (mujeres en la práctica) con el fin de evitar que el ejercicio de la conciliación les acarree consecuencias negativas: reserva del puesto de trabajo, prohibición del despido durante los periodos de cuidado y reconocimiento de estos periodos como cotizados aunque no a todos los efectos. La única medida que va en la dirección de aumentar la implicación de los hombres es el permiso de paternidad de 13 días, aunque su impacto será muy limitado por su carácter voluntario y su duración tan limitada (frente a las 6 semanas obligatorias y otras 10 voluntarias del permiso de maternidad, ampliadas ahora en la práctica en más de 4 semanas por la acumulación de las horas de lactancia). Todas las medidas de Seguridad Social de la Ley de Igualdad tienen en total un presupuesto de 400 millones de euros anuales, y de ellas la prestación por paternidad (asociada al permiso de 13 días), la medida más contestada por una supuesta falta de presupuesto, supondrá 180 millones de euros.

Las prestaciones para cuidadores/as en el entorno familiar establecidas en la recientemente aprobada Ley de Dependencia (cuyo presupuesto está aún por aislar) tendrán un impacto de género muy negativo. En primer lugar porque, al ser incompatibles con el trabajo asalariado de el/la cuidadora, muchas mujeres se verán presionadas a retirarse del mercado de trabajo, añadiendo una presión más a las que ya ejerce en muchos casos la familia y el medio. Además, para las mujeres que ya se encuentran en la situación de cuidadoras, esta prestación no aumentará su autonomía sino que las forzarán a seguir ejerciendo su papel, pues es una prestación que no se mantiene si la cuidadora deja de serlo aunque en ese caso se quede en una situación de necesidad aún mayor (no están previstas prestaciones para ex – cuidadoras). Esas mujeres verán mermadas sus posibilidades de reinserción en el mercado de trabajo en el futuro y registrarán un alto riesgo de pobreza. Muchas de ellas terminarán dependiendo de prestaciones asistenciales. Tenemos aquí otro ejemplo de cómo se gasta en políticas que provocan efectos no deseados y luego se tiene que gastar en paliar las consecuencias.

La educación infantil de 0 a 3 años es un factor clave para la incorporación de las mujeres al empleo de calidad. Sin embargo, el “aumento de las plazas para la educación de 0 a 2 años” figura como objetivo sin cuantificación en el Plan Nacional de Reformas para 2007, a pesar de que la cobertura actual está muy lejos del 33% establecido por la Unión Europea para 2010 (objetivo de Barcelona). Esta, que es la inversión más rentable para la modernización de nuestra sociedad, no

obtiene la atención necesaria. Más aún, suscita reacciones adversas, como las que se están produciendo en Alemania ante el anuncio de la presidenta Angela Merkel de dedicar sumas cuantiosas a la creación de un sistema nacional de educación infantil. Según estos detractores, estas medidas serían un ataque contra la familia.

Estas han sido algunas pinceladas para ilustrar cómo algunas de las políticas públicas actuales producen desigualdad, mientras que otras, con menor presupuesto, intentan paliar la desigualdad. Una reorientación del gasto público hacia la igualdad rompería con este camino de la acumulación de parches donde unas partidas contrarrestan los efectos de otras, aumentando la eficiencia del gasto público aunque solo fuera por la eliminación de estas acciones contradictorias.

5. RESUMEN Y CONCLUSIONES: ELEMENTOS PARA UNA APROXIMACIÓN AL ANÁLISIS COSTE-BENEFICIO SOCIAL DE UNA REFORMA ESTRUCTURAL QUE ORIENTE EL PRESUPUESTO PÚBLICO HACIA LA IGUALDAD

Hemos visto que la desigualdad es un lastre que compromete el desarrollo económico sostenible, y cómo un cambio en la orientación de las políticas públicas hacia un modelo de sociedad igualitario sería altamente rentable para la economía.

No solamente es necesario que las mujeres se incorporen al empleo sino que ocupen los puestos que les corresponden para un aprovechamiento más eficiente del capital humano. Ello exige potenciar la igualdad de oportunidades dentro del mercado de trabajo. Las mujeres constituyen una mano de obra con alto nivel de formación 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 las mujeres se incorporen al empleo de calidad al nivel que les corresponde, es necesario que los hombres se incorporen al trabajo doméstico y de cuidados al 50% y que se provean servicios públicos de cuidado. La actual organización basada en la división sexual del trabajo y en la dominación masculina crea otros problemas de consecuencias graves para la economía como el de las bajas tasas de fecundidad, altas tasas de pobreza infantil y femenina, la violencia de género y otras consecuencias de la desigualdad que suponen enormes costes económicos y sociales.

Realizar un análisis de género del presupuesto ya es en sí misma una operación rentable. El análisis continuo de los datos de representación, que pone en evidencia los desequilibrios existentes entre hombres y mujeres, es una operación que, por sí sola, potencia el aumento de la paridad, pues las propias cifras

conminan a los responsables a mejorarlas. El análisis de incidencia de género, que pone al descubierto las cifras de hombres y mujeres afectadas por cada partida presupuestaria, o la humanización del presupuesto como alguien ha llamado a esta operación, exige un nivel de concreción que no se puede llevar a cabo sin una modernización del propio presupuesto, pues el problema no solamente radica en que los necesarios indicadores no estuvieran desagregados por sexos sino que en muchos casos no existen. El esfuerzo de crearlos hará que se incorporen al presupuesto antes o después. Las experiencias de evaluación de los presupuestos públicos desde una perspectiva de género son así un ejemplo de cómo la lucha contra la desigualdad de género introduce una necesaria racionalidad que tiene sus efectos multiplicativos en todas las esferas.

Pero no solamente se trata de realizar un análisis de incidencia de cada partida presupuestaria; es preciso analizar también el impacto que produce y la razón de su permanencia. Muchas partidas presupuestarias siguen, hoy en día, potenciando la desigualdad. Por otro lado, se articulan políticas tendentes mitigar los efectos de la desigualdad. Así, se potencia la desigualdad con unas partidas y se intenta paliar las consecuencias con otras, lo que es ineficiente. Finalmente, importantes necesidades continúan desatendidas y otras se abordan de forma insuficiente.

Para resolver todos estos problemas, es necesario y urgente abordar el debate sobre los objetivos de las políticas públicas. Aumentar el gasto público en protección social no es suficiente, pues un elevado nivel de gasto no es garantía de una mayor igualdad de género. Hoy sabemos que hay partidas que tienen un impacto negativo en este sentido, como son las que, intencionadamente o no, potencian la permanencia de las mujeres en el hogar. La igualdad pasa por la incorporación de las mujeres al empleo de calidad en las mismas condiciones que los hombres, lo que exige un reparto igualitario del trabajo doméstico y de cuidados entre ambos sexos. Este modelo de familia de dos sustentadores/dos cuidadores implica una reorientación de todas las políticas públicas. En la actualidad, dichas políticas están basadas en una idea de familia constituida por un sustentador masculino y una esposa dependiente. A la mujer se la considera responsable del trabajo doméstico y del cuidado de los hijos y mayores, supeditando su inserción laboral a esas tareas, mientras los hombres se especializan en el trabajo asalariado y, si acaso, “ayudan en casa” de forma accesorio.

No hay argumentos económicos que sustenten las resistencias al cambio, pues hay ya suficientes evidencias científicas que demuestran la ineficiencia de la actual configuración y distribución de roles en el ámbito familiar. Ha llegado la hora de que la sincera preocupación que existe en la sociedad por estos temas cristalice en una reforma de nuestro sistema de organización social que apueste decididamente por la igualdad de género. Ello significa reorientar las prioridades del gasto público, progresivamente pero sin dar ni un solo paso en la dirección contraria. El aumento del gasto ocasionado por el establecimiento de medidas

ahora inexistentes se compensaría, en primer lugar, con la eliminación de las partidas de impacto de género negativo. Por otro lado, la consiguiente reactivación de la economía redundaría en un aumento de los ingresos públicos. Finalmente, existe margen en España para un aumento del gasto, pues el gasto social español, en relación con el PIB, está aún a la cola de la Unión Europea.

Para terminar, se indican aquí algunas de las reformas necesarias para la reorientación de las políticas públicas hacia un modelo de sociedad igualitario y eficiente económicamente:

- Asunción del objetivo de permisos de maternidad y paternidad iguales e intransferibles, con la misma parte obligatoria para el padre que para la madre, y el establecimiento de una hoja de ruta hasta su plena consecución. Individualización de los permisos actualmente conjuntos (por ejemplo el de lactancia).
- Individualización total del IRPF, con la eliminación de todas las desgravaciones por esposa dependiente en la forma actual (declaración conjunta) o en cualquier otra posible.
- Que las prestaciones y/o desgravaciones para el cuidado no estén, en ningún caso, condicionadas a la inactividad laboral de la persona cuidadora (por ejemplo, el art. 18 de la Ley de Dependencia y las extensiones de las excedencias para el cuidado de la Ley de Igualdad).
- Establecimiento de un sistema público de educación infantil, con tarifas accesibles y horarios suficientes, complementado con servicios públicos de cuidado infantil extraescolar para emergencias de los progenitores, como ya existen en países como Suecia. Es importante establecer medidas urgentes para que el sistema público de educación infantil de 0 a 2 años alcance el objetivo planteado por la Unión Europea de un 33% de cobertura en 2010 (actualmente es del 8%), y un plan para llegar en un plazo razonable a la garantía del derecho universal a la educación infantil.

Hoy es posible emprender en España el camino de la igualdad. La incorporación de las mujeres al empleo es relativamente reciente, y aún no se ha conformado el mercado de trabajo ni el sistema de protección social según un modelo determinado. Este hecho proporciona la oportunidad de aprovechar la experiencia de otros países. Por otro lado, diversas circunstancias sociales y políticas han abocado a una situación particular en la que la sociedad española atisba la posibilidad de la igualdad y está a favor de ella. Pero las circunstancias históricas favorables al cambio no duran eternamente. Por el contrario, cuando las diferencias se sedimentan y un modelo de desigualdad se instala, es mucho más difícil reformarlo. Hoy aún es posible aplicar las energías de este singular momento a impulsar los cambios necesarios para que nuestro país sea verdaderamente pionero en igualdad y en competitividad económica.

Bibliografía

- AFSA, Dedric (1999): "L'allocation parentale d'éducation: entre politique familiale et politique de l'emploi". En *Données sociales. La société française*. INSEE, París.
- Albi, Emilio; José Manuel González-Páramo e Ignacio Zubiri (2004): *Economía Pública I. Fundamentos Presupuesto y Gasto. Aspectos macroeconómicos*. Ariel Economía.
- Castro García, Carmen y María Pazos Morán (2007): "Los permisos parentales: una crítica feminista de las tendencias actuales en Europa". Ponencia al II Congreso Español de Economía Feminista.
- Consejo de Europa (2006): "Combating Violence against women: Stocktaking study on the measures and actions taken in Council of Europe member States". En [http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Equality/PDF_CDEG\(2006\)3_E.pdf](http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Equality/PDF_CDEG(2006)3_E.pdf).
- Esping-Andersen, Gösta (2004): "La política familiar y la nueva demografía". *Información Comercial Española*, 2004 May-Jun (815).
- European Commission (2005): "Indicators for monitoring the Employment Guidelines 2004-2005 compendium".
- Fuster, Luisa y Jose M. Da Rocha (2006): "Why Are Fertility Rates and Female Employment Ratios Positively Correlated Across OECD Countries?" *International Economic Review*.
- Leibenstein (1996): "Allocative efficiency vs X-efficiency". *American Economic Review*, 56.
- Martínez Martín, M. Isabel; Marco Sánchez, Aitor y Sánchez Galindo, Miguel; Villagómez Morales, Elizabeth y María Sanjuán, Ana *et al* (2004): "Los costes sociales y económicos de la violencia contra las mujeres en Andalucía". Colección Estudios nº 20. Instituto Andaluz de la Mujer
- Millares, Alicia (2007): La paridad como derecho, *Labrys nº 10. Dossier España. Miércoles 10 enero 2007*. En http://www.mujeresenred.net/article.php?id_article=888.
- Ministerio de Salud de Suecia (2006): Cost of Violence against Women (resumen en inglés del documento en sueco en http://www.socialstyrelsen.se/NR/rdonlyres/9712D14F-29E7-474D-B139-1CB8780CF59D/6694/200613134_Summary.pdf).
- Mörtvik, Roger y Spånt, Roland (2005): "Does gender equality spur growth?" En OECD Observer, Oct. 2005.
- Montalvo, M (2006): "La situación de la mujer en la Agencia Estatal de la Administración Tributaria. El camino hacia una política de género". En *Alta Dirección en la Administración Pública: ¿Política de Género? Buscando Caminos*. Documento de Trabajo num 5/06. Instituto de Estudios Fiscales. En http://www.ief.es/Publicaciones/Documentos/Doc_05_06.pdf
- OCDE (2006): Women and men in OECD countries. En http://www.oecd.org/document/32/0,3343,en_21571361_38039199_38167008_1_1_1_1,00.html
- Pazos-Morán, María (2005): "Género e Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Propuestas de reforma". En María Pazos-Morán (ed): *Política fiscal y género*. Publicado por el Instituto de Estudios Fiscales.

- (2006): “Impuestos y Prestaciones: ¿Cómo tener en cuenta a las mujeres?” en María Jesús Vara (ed): *Estudios de Género y Economía*. Editorial Akal, 2006.
- Pérez Sedeño Pérez, Eulalia *et al.*, (2004): “La situación de las mujeres en el sistema educativo de ciencia y tecnología en España y su contexto internacional”. Ministerio de Educación, Cultura y Deportes. En <http://www.rsme.es/comis/mujmat/documentos/EA2003-0031.pdf>
- Rubery, Jill; Humpries, Jane; Colette Fagan, Damian Grumshaw y Smith, Mark (2002), “Equal opportunities as a productive factor” En *Systems of Production: Markets, Organisations and Performance*, – Jonathan Michie, Jill Rubery, Brendan Burchell, Simon Deakin (ed). Series: Contemporary Political Economy. Routledge Una version en http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/gender/equal_opp_as_prod_fact.pdf
- Sainsbury, Diane (ed) (1999): *Gender and Welfare State Regimes*. Oxford University Press.
- Sleebos, Joëlle, E. (2003): “Low fertility rates in OECD countries: Facts and policy responses” OECD Social, Employment and Migration Working Papers N. 15/2003. En <http://www.oecd.org/dataoecd/13/38/16587241.pdf>
- Sommestad, Lena (2002): Gender Equality – A key to our future? Discurso.
- Thoursie, Anna (2006): *The parental insurance's effects on employment and salaries _ different for women and men?* Informe para la Comisión Gubernamental sueca sobre la individualización de los permisos parentales.
- Weneras, Chirstine y Wold, Agnes (1997). “Nepotism and sexism in peer-review” *Nature*, 387: 341-343.

