

Impacto de género de las políticas públicas

María Pazos Morán
Instituto de Estudios Fiscales
maria.pazos@ief.meh.es

Ponencia presentada en el Congreso Internacional
Presupuestación Pública Responsable con la Igualdad de
Género

9-10 Junio, 2008, Bilbao

1.- Análisis de impacto de género: algo más que un ejercicio técnico

La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer que tuvo lugar en Pekín (Beijing) en 1995 invitó a los gobiernos y a los demás agentes a *integrar la perspectiva de género en todas las políticas y los programas para analizar sus consecuencias para las mujeres y los hombres respectivamente, antes de tomar decisiones.*

Esta ponencia trata de explicar los fundamentos de la evaluación del impacto de género de las políticas públicas. Las mujeres y ‘sus labores’ han estado excluidas de todos los espacios públicos, el análisis económico les ignora, las estadísticas públicas les invisibiliza, las políticas públicas desatienden sus necesidades y, a todos los niveles, estamos acostumbrados/as a no tener en cuenta su existencia. Por eso la Ley 30/2003, en su exposición de motivos, destaca que *las preocupaciones de la mujer aún tienen una prioridad secundaria en algunas partes del mundo, y continúa recordando que la Comisión de la Unión Europea ante la constatación de que decisiones políticas que, en principio, parecen no sexistas, pueden tener un diferente impacto en las mujeres y en los hombres, a pesar de que dicha consecuencia ni estuviera prevista ni se deseara, aprobó una comunicación sobre la transversalidad (mainstreaming) como un primer paso hacia la realización del compromiso de la Unión Europea de integrar la perspectiva de género en el conjunto de las políticas comunitarias*

Pero la evaluación de impacto de género no es un mero ejercicio técnico. Su necesidad se deriva precisamente de que las políticas públicas no son neutrales sino que reflejan, a la vez que potencian, un modelo de sociedad patriarcal. Este modelo de sociedad desigual se transmite a través de todas las políticas sociales, económicas, educativas, sanitarias, etc., pero estos mecanismos no son explícitos y cuesta mucho desvelarlos. La tradición y la costumbre aparecen como ‘lo natural’; y las políticas públicas se consideran ajenas a la desigualdad que ellas mismas producen. Presentada la actual como la única sociedad posible, solo se puede decir sí. Sin embargo, otro modelo de sociedad es posible, un modelo basado en la igualdad total entre hombres y mujeres, una sociedad en la que no exista la división social del trabajo. Y la experiencia histórica internacional nos proporciona evidencias científicas de que este modelo de organización social, basado en personas sustentadoras/cuidadoras en igualdad, no solamente es posible sino más eficiente económicamente. Además, las mujeres han demostrado con

creces su resolución irreversible de abandonar la marginalidad, lo que nos obliga a organizarnos de otro modo si queremos asegurar la pervivencia de la especie humana con un mínimo de democracia.

El objetivo de la eliminación de la división del trabajo nos proporciona el punto de referencia imprescindible para el análisis de impacto de género. La existencia de una alternativa posible y viable es lo que nos permite desvelar, y rechazar, los mecanismos de transmisión de la desigualdad que de otra manera aparecerían como inevitables o inexistentes (según un fenómeno que se ha dado en llamar ‘ceguera frente al género’). Sin embargo, las llamadas ‘políticas de igualdad’ no siempre han tenido como punto de referencia la igualdad total. Al contrario, muchas medidas de ‘acción positiva’ y de ‘conciliación’, que se consideran parte de las políticas de igualdad, no se cuestionan la división del trabajo sino que en muchos casos la refuerzan. Esto es lo que ha sucedido en las últimas décadas, y lo que movió a la ONU y la Unión Europea a adoptar la estrategia del mainstreaming. Sin cuestionarse la corriente principal de las políticas públicas, se intentaba introducir correctivos, medidas compensatorias que, marginales y con un presupuesto simbólico, no conseguían cambiar el curso de la corriente principal.

Así, el mainstreaming (corriente-principal-eando), entendido como el cuestionamiento de todas las políticas públicas, está intrínsecamente ligado a la orientación de las políticas hacia un modelo de sociedad igualitario, y eso nos proporciona la pregunta clave para el análisis de impacto de género. Pero las dificultades de esta estrategia son enormes. El camino es arduo porque se enfrenta al poder establecido, cuestiona todo el día a día de todas las administraciones, de todas las autoridades. Es fácil distraerse a la hora de poner los medios para alcanzar el objetivo fijado. Es difícil enfrentarse a las resistencias, que son numerosos y frecuentemente no explícitas. La ideología dominante dispone de múltiples mecanismos para llevarlo todo otra vez al cauce de siempre. Sin embargo, es el único camino y en él estamos. Espero que las reflexiones que siguen contribuyan a allanarlo.

2.- La exclusión de las mujeres de la vida económica y la división sexual del trabajo

El presupuesto público es la expresión de la política económica del gobierno, y la política económica tiene dos objetivos: crecimiento y distribución (redistribución). De ambos objetivos han estado excluidas las mujeres. En cuanto al crecimiento económico, las mujeres no se han considerado 'activas' (o lo que es lo mismo, sujetos). Según la visión (y organización) arcaica de la economía, los hombres eran los que se consideraban (a sí mismos) sujetos productivos. Las mujeres, y con ellas toda la esfera reproductiva, doméstica, de cuidados y sumergida, estaban al margen de toda consideración excepto, a veces, como lastre. A la hora de la redistribución, tradicionalmente, las mujeres no han sido sujetos de derechos sociales (ej: en los sistemas de impuestos y prestaciones con base familiar), y han estado marginadas en el acceso a los recursos públicos.

La ignorancia de las mujeres como productoras, como consumidoras, como usuarias de los servicios públicos y, en definitiva, como ciudadanas, es un hecho profundamente arraigado en la sociedad. Relegadas a la condición de esclavas en el antiguo régimen, fueron olímpicamente ignoradas en la Ilustración y hoy siguen prácticamente invisibles en todos los ámbitos públicos (ver, por ejemplo, el magnífico artículo de Laura Freixas 'La marginación femenina en la cultura')¹.

Sin embargo, algo ha cambiado. Durante el último siglo las mujeres han ido conquistando derechos políticos. Celia Amorós explica cómo, aunque las mujeres no fueron ni nombradas en El Contrato Social de Rousseau, y se les impidió participar de los movimientos políticos de la época, la conquista de los derechos individuales y todo el proceso que se ha dado en llamar 'La Ilustración' preparó el camino para que las mujeres reivindicaran el estatus de ciudadanas (Amorós, 1997; Posada, 2000). Los principios democráticos, el establecimiento de la razón y la prueba científica como principios opuestos a la tradición o a la autoridad emanada de Dios, configuraron una estructura política en la que era difícil excluir a nadie que demostrara, como las mujeres estaban en situación de demostrar, que eran personas racionales en la misma medida que las demás. Los principios del sufragio universal eran aplicables a las mujeres y, aunque se les escamoteasen durante décadas, estas terminaron por conseguir que se les

¹ En El País, domingo 4 de mayo de 2008.

aplicaran. La dualidad mujeres en lo privado/hombres en lo público ya no es aceptable como principio político.

En lo económico las cosas van más despacio. También en este campo la sociedad se ha democratizado, estableciendo principios de actuación de los poderes públicos que se corresponden con derechos sociales y económicos de las personas. El sistema de Impuestos y prestaciones, por ejemplo, debe adecuarse a unos principios claros relacionados con la equidad, la eficiencia, la transparencia, etc. Pero cuando se trata de aplicar estos principios al diseño de los sistemas, en la mente del legislador prevalece una sociedad arcaica en la que los hombres están en lo público y las mujeres en el limbo de 'lo privado'. Los sistemas de Seguridad Social están concebidos para asegurar la protección del 'trabajador'. El modelo de 'trabajador' es el 'trabajador industrial de toda la vida', que tendrá cotizaciones sociales acumuladas excepto en eventuales periodos de desempleo. Fuera de este universo queda una estrecha franja de población marginada por distintas razones, pero también, en mucho mayor número y medida, muchas mujeres que resultan excluidas por desarrollar o haber desarrollado tareas de cuidado. Estas mujeres están más excluidas, y son más invisibles para el legislador, que cualquier otra categoría de excluidos².

Así que, al igual que los derechos políticos se construyeron en principio ignorando a las mujeres, los derechos económicos también se configuraron pensando solamente en la mitad de la población e ignorando toda la esfera que se suponía 'femenina' y al margen. Las mujeres y 'sus labores' han constituido todo un paquete que representaba 'lo privado', mientras que los hombres y el trabajo 'productivo' estaban en lo público.

Pero, una vez constatada la evidencia histórica, la cuestión es: ¿está el 'apartheid' en el que se ha mantenido a las mujeres indisolublemente ligado a su dedicación al trabajo doméstico? ¿es posible la integración social de las mujeres sin la eliminación de la división del trabajo? ¿Es posible la valoración social del trabajo doméstico mientras siga

² Un ejemplo emblemático ilustra este extremo: es el caso de los ex-presidarios, que son las únicas personas eximidas de cotizaciones previas para acceder al subsidio de desempleo, con el único requisito de carecer de rentas y haber estado en prisión durante un periodo superior a seis meses. Es comprensible esta prestación por la necesidad de reinserción, pero también una ex – ama de casa, que por cualquier razón se haya quedado sin fuente de ingresos, tiene que reinsertarse, y a ella no se le concederá nada. Simplemente, las amas de casa resultan invisibles, y mucho más (si cabe) las ex – amas de casa.

siendo algo ‘femenino y privado’ (es decir, ajeno a los hombres, al mercado y a los servicios públicos)? La denuncia de la invisibilidad del trabajo doméstico, y los esfuerzos para su contabilización, ha sido un tema recurrente en la literatura económica feminista en las últimas décadas (en España, entre otras, Carrasco, 1991; Durán, 1991). Sainsbury (1999) señala la utilidad que han tenido estas denuncias en una primera fase, pero señala también los peligros de ciertas posturas sostenidas por algunos movimientos feministas, así como el papel de estas orientaciones en la configuración de las políticas públicas en algunos países.

Muchas personas confían en que la contabilización del trabajo doméstico, y su inclusión en las Cuentas Nacionales, hará que se visibilice y se valore. Sin embargo, no existen indicios científicos de que el trabajo doméstico haya sido ‘valorado’ socialmente en ningún país ni en ninguna época en que las mujeres hayan seguido realizándolo en exclusividad y sin integrarse en el empleo. La segregación se ha puesto en cuestión precisamente cuando las mujeres han dejado de estar exclusivamente dedicadas a ‘sus labores’. La incorporación masiva de las mujeres a la economía ‘emergida’, de la mano de la conquista de los derechos políticos y del acceso a la educación, es lo que ha hecho que el paradigma hombres=público /mujeres=privado entre en crisis, pues esta imagen de la sociedad ya no responde a la realidad. Las mujeres están en lo público y este es un proceso irreversible. Como consecuencia, ha salido a la luz la existencia del trabajo doméstico y de cuidados. En tanto en cuanto ya no es algo cubierto indefectiblemente por las mujeres, se hace patente su coste de oportunidad y se deslegitima la que hoy llamamos ‘nueva división del trabajo’: el hecho de que los hombres no se hayan incorporado al trabajo doméstico en la misma medida que las mujeres al trabajo asalariado.

El empleo es la única vía de independencia económica de las mujeres. Algunos movimientos feministas han mostrado resistencia a igualar independencia con trabajo asalariado y, por el contrario, se han concentrado en la valoración del trabajo doméstico, apoyando las prestaciones para el cuidado incompatibles con el trabajo asalariado³. Algunos países han establecido prestaciones de este estilo, pero estas prestaciones no

³ El llamado ‘salario al ama de casa’ reclamado por algunos grupos tiene este carácter de prestación pública y no, como su nombre podría sugerir, la retribución a las mujeres por parte de aquellos a los que prestan servicios (sus maridos)

han hecho más que reforzar el modelo de sustentador masculino/esposa dependiente (Sainsbury, 1999).

La cuestión, como señalan Orloff (1993) y O'connor (1996), es la diferenciación de género que se produce cuando los hombres son sujetos de derechos en base a su condición de sustentadores y trabajadores, mientras que las mujeres reciben prestaciones en base a su condición de esposas y cuidadoras. Estas autoras constatan que los derechos sociales basados en la participación en el mercado de trabajo son sistemáticamente mayores que los basados en el cuidado, que son los que tienen al alcance, a lo sumo, las mujeres. Los derechos basados en el cuidado no permiten una existencia independiente. En base a estas consideraciones, Orloff propone como fundamental el *acceso al trabajo pagado y la capacidad de formar y mantener un hogar autónomo*.

En resumen, el trabajo doméstico como algo femenino lleva aparejada la marginación de las mujeres y la imposibilidad de decidir sobre sus propias vidas. Por mucho que se proclame la valoración y 'reconocimiento' del trabajo doméstico, este reconocimiento no llega a permitirles la independencia económica, que es la clave para su liberación.

Otra pregunta es la de si será posible la eliminación de la división del trabajo en la sociedad actual. Algunas autoras lo niegan, defendiendo la necesidad de 'otra economía', 'otro mercado de trabajo', "otra forma de pensamiento que vaya mucho más allá de la mera 'igualdad'" (Carrasco, 2006). Sin embargo, no parece haber indicios para prever que las mujeres, desde la segregación, puedan dar el salto (y menos ellas solas) a eliminar esta economía y crear otra distinta, al menos sin haber pasado por la integración en la economía que existe actualmente. La integración de las mujeres cambiará (ya está cambiando) muchas cosas de la economía, pero la economía seguirá siendo 'esta economía', lo mismo que la paridad cambia muchas cosas de la política que sin embargo sigue siendo 'esta política' (no se necesitaba 'otra Ilustración' sino la extensión de la Ilustración a las mujeres). Hace varias décadas, algunas autoras que se reclamaban del llamado 'feminismo de la diferencia' predecían que las mujeres no podrían, y no les convenía, integrarse en 'esta política'. Hoy la paridad (aunque no totalmente conseguida) ha dado al traste con esas predicciones.

De la misma forma, la experiencia internacional nos permite imaginar la integración económica de las mujeres, en la medida en que ya se ha producido parcialmente. ¿Y qué razón podría haber para que los hombres no pudieran asumir su 50% del trabajo doméstico? En algunos países ya asumen parte. La relativa, aunque tímida, difuminación de los roles de género tiende a cambiar muchas costumbres, organización de las empresas, horarios, etc, pero no tiene visos de dar al traste con la economía. Al contrario, los países en los que más se ha avanzado en esta vía⁴ son los primeros en el ranking de competitividad económica. Entonces, ¿qué elementos científicos tenemos para afirmar que las mujeres no se pueden integrar? Estas afirmaciones podrían ser simplemente producto de la segregación, que aparece como inevitable a los ojos de las propias víctimas⁵.

3.- Análisis de impacto de género: Sobre la necesidad de atenerse a la evidencia científica y rechazar ‘la excepción femenina’

Una vez declarado el objetivo de incorporación de las mujeres al empleo de calidad e incorporación de los hombres al trabajo doméstico al 50%, lo que va aparejado con la independencia económica de las mujeres, la siguiente pregunta es: ¿cómo debería cambiar la actividad pública (el presupuesto público) para adecuarse a este objetivo? Y aquí es donde no basta con un análisis de incidencia inmediata (quiénes son las afectadas y los afectados en primera instancia, destinatarias y destinatarios de las políticas públicas), sino que debemos analizar los efectos de cada una de las políticas sobre el comportamiento de los agentes económicos, o lo que es lo mismo, realizar un análisis de impacto a corto, medio y largo plazo. El presupuesto público, como veremos, tiene un papel fundamental en la persistencia de la división del trabajo y en la marginación de las mujeres en el acceso a los recursos. Entender estos mecanismos es fundamental para evaluar si las políticas públicas contribuyen a potenciar la igualdad (impacto de género positivo) o a perpetuar la desigualdad (impacto de género negativo).

⁴ como Suecia, donde no existe el sector de amas de casa y donde los hombres se toman el 20% del tiempo total anual en permisos por nacimiento y adopción (en España es prácticamente 0%)

⁵ A este respecto, Sainsbury (1999) compara la incidencia del feminismo de la diferencia en los diferentes países, constatando que tiene mayor fuerza en los países donde el modelo ‘sustentador masculino/esposa dependiente’ está más implantado.

Las mujeres excluidas del análisis económico y del método científico

El análisis de impacto de género se encuentra con muchos escollos, y uno muy importante es el de la dificultad de tener presente que las mujeres son parte de la economía y de la sociedad a todos los efectos. Al igual que a una mujer candidata a presidenta de gobierno puede seguir viéndosela esencialmente como esposa y madre, la realidad se trastoca cuando se analizan todos los temas relativos a las mujeres. Como señalaba Clara Campoamor en 'Mi pecado mortal. El voto femenino y yo': "*Frente a ningún problema político, jurídico o social se dirán jamás las incongruencias y enormidades que se dicen cuando a la mujer se discute*" (Campoamor, 1936). El olvido de todo lo que tiene que ver con las mujeres, y la aplicación (a ellas y a sus temas) de reglas distintas a las que rigen para la 'verdadera realidad' continúa de formas a veces más sutiles (y a veces aún burdas). No solamente se olvida que existe el trabajo doméstico y se ignoran las necesidades de las mujeres como ciudadanas: cuando de estos temas se trata, se ignoran hasta las reglas más elementales del funcionamiento de los mercados y del comportamiento de los agentes económicos, se rechazan las pruebas estadísticas, se olvida la existencia del dinero y se trastoca hasta la propia aplicación del método científico.

Hay muchos ejemplos de este fenómeno. Uno es la dimensión de las partidas presupuestarias. Como declaraba recientemente June Zeitlin (Directora Ejecutiva de la Organización de las Mujeres para el Ambiente y el Desarrollo), "*No es necesario ser un genio matemático para darse cuenta de que la cantidad de dinero dedicada a las entidades de la ONU específicamente encargadas de promover la igualdad de género y la potenciación de las mujeres es meramente un 'error de redondeo'*". Estamos acostumbradas a medidas anunciadas a bombo y platillo que no tienen más que un presupuesto simbólico, 'campañas' de juguetes igualitarios o contra la violencia de género que consisten en dos o tres spots publicitarios, objetivos declarados sin acciones programadas, etc.; sin que nadie parezca inmutarse. En ningún otro ámbito se cuestiona que toda actuación pública debe ir dotada de un presupuesto. En cambio, en lo que se refiere a la igualdad de género, esto sucede tan frecuentemente que las personas que trabajan por la igualdad han llegado a acuñar el lema de que '*no hay política de igualdad sin presupuesto*'. Parece una tautología, pero refleja la situación.

A la hora del análisis y del diseño de las políticas que afectan a las mujeres, se olvida tener en cuenta los efectos previstos y se utilizan argumentos que niegan la importancia de considerarlos. Se dice frecuentemente, por ejemplo, que las mujeres prefieren quedarse en casa para cuidar de sus hijos/as, sin contrastar esa afirmación con datos internacionales comparativos, con las posibilidades reales de elección y ni siquiera con las declaraciones de las propias mujeres cuando no están sometidas a la presión de la necesidad. Pero, aún más grave, el argumento de la libertad de elección (convertida frecuentemente de personal en familiar) no se esgrime más que cuando se trata de que las mujeres asuman tareas de cuidado. Nadie se acuerda de la libertad de alquilar un piso o comprarlo, de la libertad de las empresas para elegir su actividad, de la libertad de jubilarse a la edad deseada, etc. En general se asume que la política económica proporciona incentivos para una cosa u otra, y trata de garantizar unos u otros derechos, pero en ningún otro tema se convierte en un fin en sí mismo la libertad de elegir de los agentes económicos (Pazos Morán, 2007).

En el análisis del mercado de trabajo se sigue considerando que la disyuntiva de las personas está entre ocio y trabajo, ignorando todo lo que se refiere al trabajo doméstico. Las prestaciones de desempleo y las pensiones contributivas están diseñadas de tal manera que incentiven la participación laboral interrumpida a lo largo de toda la vida; sin embargo se olvida la interacción de estos diseños (y del abaratamiento del despido) con las crecientes facilidades para la retirada (parcial o total) de las mujeres cuando se encuentran en situación de potenciales cuidadoras.

El doble rasero, la no inclusión en las reglas generales, la invisibilidad, la no respuesta, la no aplicación de las leyes y de los derechos, la simple ignorancia de todo lo que atañe a las mujeres, son mecanismos tácitos de exclusión. Otro mecanismo es la repetición de que las mujeres son 'diferentes' y desean la segregación. Avanzar hacia la igualdad supone desterrar los mecanismos de exclusión a cualquier nivel, desde los hechos a las mentalidades. Solo con esta visión de la no diferencia radical entre hombres y mujeres (lo que no es lo mismo, sino todo lo contrario, que la no diferencia individual entre las personas.- ver Amorós, 2005), podremos descubrir y eliminar estos mecanismos. Y con esta visión podremos analizar el impacto de género de cada una de las medidas.

El problema de los incentivos y la falta de neutralidad de las políticas públicas

Una cuestión que se obvia frecuentemente en los análisis de igualdad de género es la importancia de los incentivos, que sin embargo son centrales en el análisis económico. En Wikipedia, bajo ‘política económica’, encontramos: *‘en general, la intervención del Estado, fundamentalmente, tiene el propósito de modificar el comportamiento de los sujetos económicos a través de incentivos, estímulos, beneficios tributarios, etc., o de prohibir o limitar las acciones de estos sujetos’*. El asunto de los incentivos es tan crucial que algunos autores han llegado a definir la economía como ‘la ciencia dedicada al estudio de los incentivos’. Otros van más allá, como Levitt (2005), quien afirma que los incentivos constituyen la piedra angular de la vida moderna, y que comprenderlos es la clave para resolver prácticamente cualquier misterio.

Así que no hay actuaciones públicas ‘sin efectos’. Tampoco hay objetivos sin acciones, ni acciones sin presupuesto. Para que las mujeres tengan ‘la mitad del poder, la mitad de los ingresos y la mitad de la gloria’ (Gustafsson, 2008), tendremos que cambiar la distribución, y en cierto modo la naturaleza, del poder, los ingresos y la gloria, pero no podemos olvidarnos de que las políticas públicas actúan sobre los comportamientos de las personas, aunque no siempre esta actuación sea explícitamente declarada como objetivo (Rubery, 2003). La clave es si, tras un análisis científico, podemos afirmar que estas actuaciones potencian la igualdad o, por el contrario, contribuyen a perpetuar la desigualdad; y cómo rectificar para orientarlas todas a potenciar la igualdad (lo que, como veremos, no es lo mismo que dar ‘trato de favor’ a las mujeres sino asegurar las oportunidades y atender las necesidades de todos/as los/as ciudadanas/os por igual (cosa que ahora no se hace).

4.- El papel del presupuesto público en la transmisión de la desigualdad: de las políticas de acción positiva al mainstreaming de género

¿Cuál es la responsabilidad de las políticas públicas en el mantenimiento del sistema patriarcal?. 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, no consiguen el objetivo de contrarrestar la desigualdad, en gran parte producida por otras partidas del mismo presupuesto.

Génesis de la orientación del Mainstreaming: la falta de neutralidad de las políticas públicas

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, en el periodo que se ha calificado de 'igualdad formal' o también, impropriamente, de 'igualdad ante La Ley', 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 producida 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.

Esta estrategia entra en crisis en los años 1990. Después de varias décadas de retórica de la igualdad y de 'políticas de acción positiva', se constata que estas políticas llamadas 'de igualdad', administradas por 'organismos de igualdad' y siempre con un presupuesto simbólico, no consiguen contrarrestar la desatención de las mujeres por parte del grueso del presupuesto. ¿De qué sirve tener un presupuesto específico 'de igualdad' si las mujeres siguen marginadas del 99,9% del presupuesto?

Durante esa etapa se hizo evidente la necesidad de estadísticas desagregadas por sexos y estudios específicos que demostraran la marginación de las mujeres, pero los Institutos de Estadística no se ocupaban. Los Institutos de la Mujer comenzaron a elaborar 'estadísticas de género', pero pronto se reveló su insuficiencia y se formuló la estrategia '*de las estadísticas de género a la perspectiva de género en las estadísticas públicas*' (Corner, 2005). El Congreso de Pequín, en 1995, formuló la exigencia de desagregar por sexos todas las estadísticas públicas.

También en el congreso de Pequín, como culminación de un proceso de reflexión y a propuesta sobre todo de las feministas suecas, se acuñó la estrategia del ‘Mainstreaming’, que expresa esa necesidad de volver la mirada hacia la corriente principal de las políticas públicas para cuestionárselas. La idea central detrás de esta formulación es el descubrimiento de que 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 sigue poniendo a las niñas a jugar con muñecas y a los niños a jugar con camiones. 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 niños y niñas, 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.

Los servicios de empleo ofrecen menos consejo y menos ofertas de trabajo a las mujeres a pesar de su mayor cualificación y su mayor representación entre los desempleados (Comisión Europea, 2005). Los servicios de salud desatienden a las mujeres, las mujeres son discriminadas en el acceso a los servicios y a las prestaciones sociales, la pobreza femenina es ignorada. Existen medidas contra la violencia de género, pero las ciudadanas en peligro siguen muriendo sin que los poderes públicos protejan su integridad ni siquiera a un nivel comparable con otros riesgos y delitos.

Las políticas económicas dirigidas a las personas están actualmente imbuidas del modelo de sociedad basado en la familia de sustentador masculino/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, en España, hasta ahora ni siquiera eran considerados por la Seguridad Social como sujetos de derechos para cuidar a su bebé, y ahora se 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 topes 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.

El Mainstreaming de género como superación de la etapa de las acciones positivas

El reconocimiento de que todas las políticas (la corriente principal -‘main stream’- de las políticas públicas) deben asegurar la igualdad (estrategia de mainstreaming o transversalidad de género) supone un vuelco en la concepción del papel del sector público. Si las políticas públicas no son neutrales, habrá que cambiar su orientación. No tiene sentido hablar de políticas específicas de igualdad, pues ¿de qué serían el resto de las políticas? Todas las políticas deben ser de igualdad. Por otro lado, la existencia de ‘políticas de igualdad’ facilita el desentendimiento de la igualdad por parte del resto, lo que supone potenciar la desigualdad con el 99% del presupuesto.

En políticas activas de empleo, por ejemplo, las subvenciones específicas para contratación de mujeres dan la impresión de que se les da un trato preferente, aunque la realidad es la contraria. No es necesario, y a mi entender no es conveniente, establecer

medidas ‘para las mujeres’, sino que basta con eliminar las prácticas viciadas que dan preferencia al trabajador industrial ‘de toda la vida’ y ‘padre de familia’. Estas prácticas contravienen los principios rectores de las políticas públicas según los cuales debe dedicarse más atención a quien más lo necesita. Parados/as de larga duración, ex-cuidadores/as, parados/as cabezas de familias monoparentales con necesidad de servicios de educación infantil para sus hijos/as mientras ellas/os se forman y buscan empleo, paradas/os mayores de cierta edad sin experiencia laboral previa o con periodos importantes de desconexión del mundo laboral, etc. Todas las personas con estos problemas deben ser atendidas especialmente, no solamente las mujeres, y naturalmente no por ser mujeres sino porque su reinserción es más difícil y sus necesidades mayores.

No se trata, pues, de ofrecer un trato de favor o ventajista a las mujeres sino de eliminar los sesgos de género, así llamados porque consisten en ofrecer un trato preferente a los hombres mientras se descuidan las situaciones que afectan a las mujeres. Con la neutralidad nos basta, la cuestión es distinguir entre las políticas verdaderamente neutrales frente al género y la apariencia de neutralidad (políticas llamadas en la literatura feminista ‘gender blind’ o ‘ciegas frente al género’). La cuestión, también, es vigilar los indicadores y presupuestos correspondientes desagregados por sexos dentro de cada categoría, pues existen evidencias estadísticas de que los hombres son más visibles que las mujeres, así en los servicios de empleo como en las empresas, en el sistema educativo y en todos los ámbitos y situaciones de la vida. ¿De qué nos sirven los programas especiales (sistemáticamente con un presupuesto simbólico) si se nos ignora en los programas generales? La mitad de la atención, ni más ni menos, eso es lo que necesitan las mujeres, y falta muchísimo para llegar a ello. Sistemas como las cuotas, la evaluación de género de (todas) las políticas de empleo, etc, son necesarios, no para dar preferencia a las mujeres sino para eliminar la preeminencia de la que hoy en día son objeto los hombres. No es necesario llamar a eso acción positiva: es simplemente justicia.

En resumen, las acciones positivas responden a una orientación ya superada que no se cuestiona la orientación de la corriente principal de las políticas públicas. Realizadas con un presupuesto ínfimo y por organismos específicos, no pretenden cambiar el grueso del presupuesto ni la actividad del resto de los organismos públicos. Es una estrategia coherente con la visión de que las políticas públicas ya son neutrales y, por tanto, el

sector público no puede hacer más que esfuerzos marginales adicionales para compensar la desigualdad existente en la sociedad y de la que no es responsable. Esta visión no se cuestiona el modelo de sociedad patriarcal existente, que por incuestionado resulta invisible (es ciega frente al género). No pretende eliminar la división del trabajo y los roles de género.

¿Compensación por los cuidados o igualdad?: Son para las mujeres las ‘políticas para las mujeres’?

El problema central es que las llamadas ‘políticas de igualdad’ no han tenido como objetivo, hasta ahora, la eliminación de la división del trabajo, sino la aplicación de pequeñas correcciones que hicieran más llevadera la desigualdad. Más aún, en muchos países se han implementado políticas que, bajo la apariencia de igualdad, han arraigado el modelo patriarcal en crisis. 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 por los periodos dedicados al cuidado y/o por cada hijo/a a tanto alzado.

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, ni por todo el tiempo de cuidado). 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 la mayoría de 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, así que por este camino no se podrá nunca llegar a contrarrestar la falta de igualdad. En cambio, todas estas medidas tienen efectos negativos, no solamente sobre el empleo de estas mujeres que se retiran sino también sobre el empleo femenino en su conjunto. Un empresario, a la hora de contratar a una mujer o a un hombre, no sabe si esas personas van a tener hijos o dependientes que cuidar. Lo que sí sabe es que las mujeres tienen una probabilidad mucho más alta de ausentarse por razones de cuidado, lo que puede originarle costes extra-laborales importantes. Este fenómeno (aplicar a una persona la información estadística sobre el comportamiento el grupo social al que pertenece), que se conoce como ‘discriminación estadística’, afecta a todas las mujeres (Thoursie, 2008).

Los efectos sobre el mercado de trabajo (y sobre las mujeres) de las supuestas ‘facilidades’ para las mujeres son devastadores. Por ejemplo, en Holanda se ha configurado un mercado de trabajo segregado en el que el 75% de las mujeres que trabajan lo hacen a tiempo parcial (Gustafsson, 2008). Sin políticas de acción positiva, las mujeres se incorporan al mercado de trabajo teniendo que renunciar a la maternidad, con el coste personal y el descenso de la natalidad que esto supone. Pero con políticas compensatorias, que en todos los países se han articulado después de la incorporación de las mujeres al empleo por sí solas (Nyberg, xxx), se configura un modelo de integración en desigualdad que afianza la dependencia de las mujeres. Se potencian unas estructuras sociales que, no siendo más que un cambio de fachada de las tradicionales, son también desiguales y más difíciles de transformar. Todo ello a costa de un elevado gasto público.

Algunos cambios estructurales necesarios en política social para la eliminación de la división sexual del trabajo

Una vez establecido el objetivo de igualdad total, que supone la eliminación de la división del trabajo, es fácil establecer el programa de reformas acorde con ese objetivo. Para ello, debemos aprovechar la experiencia internacional. Conocemos el comportamiento de los agentes económicos (hombres, mujeres, empresas), tenemos estudios sobre los efectos de unas y otras medidas, pues muchos países las han puesto en

pie antes. Tenemos mucha información sobre cómo se conforman los mercados de trabajo, cuales son las causas de la segregación vertical y horizontal, qué sucede cuando se dan facilidades al tiempo parcial. Sobre los permisos de maternidad y paternidad, sabemos qué características tienen que tener para que se los tomen los padres, y sabemos que si son transferibles se los pasan sistemáticamente a las madres (Nyberg, 2008; Thoursie, 2008). Sabemos que la eliminación de la tributación conjunta produciría un aumento de la oferta de trabajo de mujeres casadas porque tenemos estudios que han estimado los efectos en países que han realizado esta reforma (Gustafsson, 2005; Eisa, 1995; Sanz, 1997, 2001; Villota, 2004). En sentido contrario, sabemos que las prestaciones para el cuidado en casa disminuyen la oferta de mujeres con hijos pequeños (Afsa, 1999). Y sabemos que estas medidas no producen efecto en la oferta de trabajo masculina porque esta registra una bajísima elasticidad (mientras que la femenina es muy elástica). Se trata de aprovechar toda esta experiencia acumulada para plantear reformas que obtengan los objetivos deseados.

En educación, sanidad y otras políticas sectoriales, se trata de asegurar que las mujeres acceden al 50% de los recursos, que se eliminan del presupuesto todas las partidas que colaboran a perpetuar los roles de género y que se garantizan los derechos y oportunidades de ciudadanas y ciudadanos por igual. Ninguna actuación pública debe quedar fuera de este análisis. Nos concentraremos aquí en las medidas de política social.

En primer lugar, es necesario eliminar de las políticas públicas las medidas que incitan a las mujeres a caer y/o a continuar en esa situación de cuidadoras que tan malas consecuencias les acarrea. Entre ellas, la tributación conjunta en el IRPF y las crecientes oportunidades de retirada del mercado de trabajo para el cuidado de hijos/as y dependientes (por ejemplo las excedencias por cuidado de hijos/as, y muy especialmente ahora el artículo 18 de la Ley de Dependencia), así como la desigualdad entre los permisos de maternidad y paternidad. Si se quieren igualar las tasas de empleo de ambos sexos, lo más urgente es igualar e individualizar totalmente el sistema de impuestos y prestaciones.

Pero, para que las mujeres abandonen su rol de cuidadoras y/o su situación de dependencia económica respecto a sus maridos, para que las mujeres casadas se incorporen al empleo de calidad, no basta con eliminar los obstáculos fiscales al trabajo

asalariado de estas mujeres, ni siquiera bastaría con incentivar fuertemente su empleo. Con muchos menos impuestos podrían verse más impulsadas a trabajar pero, ¿qué harían con los niños/as y dependientes? No podemos olvidar que, si las mujeres casadas trabajan a tiempo completo en menor medida que los hombres, ello se debe en gran parte al coste de oportunidad (aunque esto se ignora en los modelos económicos clásicos, su disyuntiva no es ocio – trabajo sino trabajo doméstico – trabajo asalariado). ¿O es que se pretende que estas mujeres, ante unos salarios reales más atractivos, se incorporen al empleo sin abandonar el trabajo doméstico? ¿O quizás se piensa en que se incorporen a tiempo parcial, en posiciones precarias y con doble jornada de trabajo? Esto les complicaría aún más la vida y no les proporcionaría independencia económica. El reparto equitativo del trabajo doméstico es el elemento fundamental que se intenta obviar una y otra vez, pero que sigue apareciendo tozudamente como la clave de la cuestión. Junto a este reparto equitativo, es imprescindible la provisión de servicios públicos de cuidado infantil y de atención a la dependencia, pues aún con la implicación de los hombres al 50% no sería suficiente para atender las tareas de cuidado.

En resumen, se trata de orientar todas las políticas públicas a cambiar el modelo de sociedad, desde el actual de sustentador masculino/esposa dependiente al de personas sustentadoras/cuidadoras en igualdad

5.- Objetivos y medidas: el presupuesto con perspectiva de género y el Mainstreaming.

La nueva Ministra de Igualdad española ha declarado que su ministerio tiene tres objetivos: 1) Terminar con la violencia machista. 2) Desarrollar la Ley de Igualdad. 3) Terminar con las diferencias salariales. Esta es una gran noticia porque, si reflexionamos atentamente, debemos concluir que se trata del objetivo de la igualdad total. No porque no haya otros muchos problemas aparte de los señalados, sino porque sabemos que la violencia machista y las diferencias salariales son consecuencia, a la vez que instrumento, de la dominación masculina. Cuando hayamos conseguido una sociedad libre de violencia machista y de diferencias salariales, habremos eliminado el patriarcado, y con él todas las desigualdades entre hombres y mujeres. Ya tenemos el objetivo. El problema es: cómo. Los objetivos necesitan medidas, y las medidas constituyen el programa. Elaborar el programa no es difícil, pues disponemos de

evidencias científicas sobre los efectos de unas y otras medidas. Basta con eliminar todas las medidas del presupuesto público que produzcan desigualdad (impacto de género negativo) y garantizar la igualdad de oportunidades a las mujeres. En definitiva, basta con elaborar los presupuestos con perspectiva de género.

Por ejemplo, ¿Cómo terminar con las diferencias salariales? No se conseguirá con bajadas de impuestos a las mujeres ni con otras medidas ‘compensatorias’ (Pazos, 2008). Las causas de las diferencias salariales son complejas y abarcan todo el presupuesto. La educación diferencial tiene un papel crucial, pero también los medios de comunicación, las políticas deportivas, culturales, la moda, y en general todas las actividades que, con dinero público, contribuyen hoy en día a la transmisión de los estereotipos de género. Más específicamente, toda la estructuración de los servicios públicos y del sistema de impuestos y prestaciones, como hemos visto. Y, por supuesto, las políticas activas de empleo.

Si tomamos el objetivo de terminar con la violencia de género, la implicación de todas las políticas, de todo el presupuesto, resulta igualmente clara. Hasta ahora se ha considerado la violencia de género como un fenómeno aislado, que se podría combatir únicamente con medidas específicas. Sin embargo, la sociedad va comprendiendo que, como señala la Directora Regional del Programa para el Desarrollo de la ONU (PNUD), Rebeca Grynspan, en una entrevista reciente⁶, *“la violencia contra la mujer es una de las manifestaciones más claras de las asimetrías entre hombres y mujeres y de la relación de poder... Cuanto más independencia económica y poder de decisión tienen las mujeres, menores son los niveles de violencia”*. Combatir la violencia de género exige, pues, comprender su verdadera naturaleza, que ni proviene de la biología masculina ni es equiparable con otros comportamientos delictivos. Tampoco son suficientes para la comprensión del problema las perspectivas especializadas que tratan el fenómeno sólo como patología o crimen, aún específico, quedándose en la descripción del hecho violento sin más, aunque este conocimiento detallado sea necesario. Las autoras feministas, desde diversas disciplinas científicas, han insistido en el carácter de la violencia de género como producto del sistema de dominación patriarcal. Es ‘otro

⁶ En <http://portal.onu.org.do/interfaz/main.asp?Ag=1&did=1111&CategoriaNo=92&N=1>

género de violencia' (Posada, 2001) cuya erradicación está ligada a la eliminación de la dominación de los hombres sobre las mujeres.

Así pues, no basta con dedicar recursos a perseguir a los delincuentes y a proteger a las víctimas 'acreditadas'. La mejor protección de las mujeres, la única posible, es la orientación del presupuesto a la eliminación de todas las formas de desigualdad de género, para lo que se requieren esfuerzos en todos los ámbitos de las políticas públicas para eliminar todas las actuaciones que, hoy en día, siguen potenciando los roles diferenciados de género. Esta relación bidireccional entre violencia de género y fiscalidad proporciona la única clave realista para abordar el problema en profundidad (Pazos, 2007). Intentar paliar las consecuencias de un fenómeno tan generalizado sin atacar las causas no solamente sería inabordable económicamente sino también ineficaz.

Así que nadie esperará que el Ministerio de Igualdad lleve a cabo en exclusiva la ingente tarea de terminar con la desigualdad de género. Sin duda su intervención será imprescindible para coordinar el trabajo y señalar a todos los ministerios los cambios que deben realizar para eliminar los sesgos de género y asegurar la igualdad de oportunidades en todas sus actividades, así como para vigilar y controlar que estas orientaciones se llevan a la práctica. Ingente tarea, pero radicalmente diferente del papel que se atribuía a los organismos de igualdad en la era de las 'políticas específicas de igualdad'. Se trata de la estrategia del Mainstreaming.

La estrategia de mainstreaming es difícil porque no consiste en ejecutar un presupuesto específico para acciones específicas desde un ministerio específico. Ni siquiera consiste en dedicar partidas y realizar acciones compensatorias específicas desde las unidades de igualdad de todos los ministerios y organismos. Consiste, ni más ni menos, en intentar cambiar todo el presupuesto, toda la actividad pública, y pretende cambiarla, nada más y nada menos, en el sentido de eliminar las estructuras de poder patriarcal. Lógicamente, semejante pretensión se encuentra con enormes resistencias. Podríamos decir que el mainstreaming es una estrategia, no solamente de estar en la corriente principal sino 'a contracorriente'. Se enfrenta, pues, con todo el poder establecido (al que no es ajeno ningún organismo público, ni siquiera los de igualdad).

Para abordar la reorientación del presupuesto es condición necesaria la apuesta explícita por el cambio de modelo de sociedad y por las reformas estructurales necesarias para avanzar hacia el nuevo modelo. No es una condición suficiente, pues además de las grandes reformas hay que cambiar el día a día de las Administraciones Públicas, pero lo que no se puede pretender es ir a contracorriente sin declararlo. Implícitamente solo se puede seguir en el modelo tradicional. Desagregar por sexos las estadísticas públicas, los indicadores presupuestarios, llevar a cabo experiencias técnicas, contribuye a visibilizar las desigualdades y prepara el camino, pero no cambia la orientación. Por otro lado, declarar objetivos y no poner los medios para alcanzarlos puede confundir a la opinión pública, dificultando la comprensión del problema. Por ello, aunque los objetivos de eliminar las desigualdades salariales y la violencia de género llevan implícito el cambio de modelo de sociedad, declararlo y no hacer un plan acorde puede contribuir a la impresión de que son tareas aisladas, abordables con medidas aisladas, lo que es contraproducente

5.- A modo de resumen: Mainstreaming de género en Suecia y perspectivas en otros países

Introducir la perspectiva de género en el presupuesto público, en las políticas públicas, supone adoptar el objetivo de la igualdad total. No puede llamarse presupuesto con perspectiva de género a un presupuesto que en sus grandes partidas produce desigualdad, por mucho que esté desagregado por sexos.

Es interesante analizar la experiencia de Suecia, de donde procede la idea de la evaluación de impacto de género de todas las políticas públicas y la propia formulación de la estrategia del mainstreaming. Este país fue sometido a una catarsis social promovida por el Partido Socialdemócrata en el poder con Olof Palme como figura clave. En muy corto espacio de tiempo se realizaron reformas estructurales importantes: Eliminación de la tributación conjunta (1970); Eliminación del permiso de maternidad y creación de un sistema de permisos iguales para hombres y mujeres (aunque con una cláusula de transferibilidad que se demostraría en la práctica como un impedimento para el uso igualitario) (1974); Universalización del derecho a la educación infantil pública desde 0 años (1970; implantación progresiva hasta 1990); Servicio público atención a la dependencia (1970); eliminación de todas las prestaciones para cuidado 'en el entorno

familiar' incompatibles con trabajo asalariado (tipo art. 18 de Ley de Dependencia + excedencias Ley Igualdad) (1970); educación igualitaria: juguetes igualitarios en la escuela, clases de hogar para niños, etc (a partir de 1970).

Sin embargo, aún eliminados de las leyes los incentivos a la división del trabajo⁷ y, como se puede leer en el documento oficial del Gobierno Sueco sobre Mainstreaming⁸, *“después de una etapa de medidas especiales para erradicar la discriminación y contrarrestar la existencia de diferentes condiciones para mujeres y hombres a través de leyes y medidas de acción positiva”*,... se comprobó que esta estrategia no eliminaba los múltiples sesgos de género que existen en el día a día de la actividad pública. Por ello, continúa el documento, *“el trabajo por la igualdad de género será ahora una parte del día a día del trabajo político y administrativo. El término ‘mainstreaming de género’ se usa internacionalmente para describir este enfoque... Cada año desde 1994, el Gobierno ha afirmado en su declaración anual su convicción política de que la perspectiva de género debe pernear todos los aspectos de la política gubernamental. Este enfoque supone un cambio de orientación en el trabajo por la igualdad de género”*. En el documento se resumen los objetivos de igualdad total, las actividades a los distintos niveles de gobierno, las acciones de formación y los instrumentos de evaluación ex-ante y ex-post. Se detallan las responsabilidades de cada instancia y el papel de la Autoridad de Género en la nueva etapa. Por ejemplo: *“Cada Ministerio es responsable del seguimiento y evaluación de sus esfuerzos por la igualdad de género. La División para la Igualdad de Género, que depende del Ministro/a para la Igualdad de Género, tiene una función proactiva, coordinadora y asesora en relación a todos los ministerios”*. Y se detallan las atribuciones de la Autoridad de Género, que *“...realiza el seguimiento de la implementación de los informes de impacto de género, los presupuestos, la adecuación de directrices y los informes financieros. Los informes y análisis se aportan a los respectivos ministerios y se discuten en forma dialogada”*.

La conclusión de toda esta experiencia es que introducir la perspectiva de género en el presupuesto público (que es lo mismo que decir ‘en las políticas públicas’) exige un compromiso político por la igualdad total, explícitamente declarado desde la máxima

⁷ excepto la transferibilidad de los permisos parentales, lo que sigue siendo la reivindicación más importante del feminismo sueco

⁸ ‘Una perspectiva de igualdad de género en todas las políticas públicas’ En http://www.europrofem.org/contri/2_11_sv/sv-gend/mainstreaming.pdf

autoridad del Gobierno, con instrucciones precisas dictadas a todas las instancias, con mecanismos adecuados y herramientas para cumplir esas instrucciones; exige demostrar que el asunto va en serio (o sea, que no se trata de otra declaración retórica más); exige dotar a los organismos de igualdad de la autoridad para emitir directrices a otros ministerios (lo que no puede hacerse de otro modo que declarándolo públicamente desde la instancia máxima). Exige dotar de medios a la Autoridad de Género para que pueda realizar todo el ingente trabajo de análisis, coordinación, seguimiento y diálogo con todas las instancias; exige que la Autoridad de Género misma cambie su orientación de trabajo, desde la de ‘ejecución’ del ‘presupuesto de la igualdad’ a la dirección de la reorientación de todo el presupuesto y del día a día de todas las Administraciones (de la mentalidad de la ‘Acción Positiva’ a la mentalidad del ‘Mainstreaming’).

La pregunta es si esa voluntad política existe ahora en España. Muchos indicios nos hacen concebir esperanzas de que así sea, pero no basta con esperanzas y deseos. No basta con mensajes entre líneas, o declaraciones específicas por las que la corriente principal no se siente concernida. Ocurre reiteradamente que las declaraciones sobre la igualdad de género, por muy comprometidas que sean y por mucho que se emitan desde las más altas instancias, se olvidan cuando se trata del resto de los asuntos. Por ejemplo, la Comisión Europea emite cada año un informe sobre la situación de hombres y mujeres donde se declara que la igualdad de género es clave para la eficiencia económica, imprescindible para resolver el problema demográfico, etc. Sin embargo, la propia Comisión Europea olvida estas directrices cuando trata de política económica o de establecer medidas para la sostenibilidad del sistema de pensiones. Estas declaraciones son muy útiles en una primera instancia, pero se convierten en un peligroso boomerang si, pasado cierto tiempo, se comprueba que no se llevan a la práctica.

Un indicador claro para medir el grado de voluntad política del Gobierno de España será la medida en la que se impulsen algunas reformas pendientes que tendrían un efecto positivo sobre la igualdad en el empleo, como son la eliminación de la tributación conjunta en el IRPF y la reforma de los permisos por nacimiento y adopción para equiparar progresivamente los de paternidad a los de maternidad. Son reformas que, juntas, no tendrían coste presupuestario alguno (con el ahorro fiscal proporcionado por la eliminación de la tributación conjunta sería mucho más que suficiente), ni tampoco coste social (las actuales desgravaciones por tributación conjunta solamente favorecen a

rentas medias y altas) y, por último, son reformas que no tienen enemigos declarados. Otras reformas, como la universalización de la educación infantil y la Ley de Plazos del aborto, también son importantes y urgentes. Todas ellas transmitirían un mensaje inequívoco.

Y la pregunta que me gustaría dejar en el aire es: ¿Podemos interpretar que el compromiso por la igualdad de género existe en un determinado país en el que no hay un sistema público de educación infantil, o no existe igualdad en el código civil, o los asesinos y maltratadores de mujeres campan por sus respetos? ¿No podría ser que hablar de ‘presupuesto con perspectiva de género’ en países con un modelo de sociedad tan desigual tenga un efecto desactivador de los esfuerzos por la igualdad de tantas personas implicadas? Algo de esto puede haber pasado en países como Alemania, donde hace ya mucho tiempo que hay ‘políticas de igualdad’, ‘agentes de igualdad’, ‘presupuestos de igualdad’, ‘organismos de igualdad’, ‘declaraciones de igualdad’ e incluso ‘experiencias de presupuestos con perspectiva de género’, y sin embargo sigue siendo el país emblemático del modelo de sociedad basado en la familia de ‘sustentador masculino/esposa dependiente’ (Sainsbury, 1999). Se trata de estar en la corriente principal, ¡no de dejarnos llevar por la corriente!

REFERENCIAS

Afsa, Dédric (1999), 'L'allocation parentale d'éducation: entre politique familiale et politique de l'emploi'. En *Données sociales. La société française*. INSEE, París.

AMORÓS, Celia (1997): *Tiempo de feminismo. Sobre feminismo, proyecto ilustrado y postmodernidad*. Cátedra..

AMORÓS, Celia (2005): *La gran diferencia y sus pequeñas consecuencias... para las luchas de las mujeres*, Editorial Cátedra, Colección Feminismos.

Engendering Democracy: Social Citizenship and Political Participation for Women in Scandinavia. En *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*.

Eissa, Nada (1995): "Taxation and Labor Supply of Married Women: The Tax Reform Act of 1986 as a natural experiment", NBRE Working Paper No 5023.

Campoamor, Clara (1936): *Mi pecado mortal. El voto femenino y yo*. Reedición en 2006 por Ed. Horas y Horas.

Carrasco, Cristina (1991): *El trabajo doméstico. Un análisis económico*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Carrasco, Cristina (2006): 'La economía feminista: una apuesta por otra economía'. En María Jesús Vara (ed): *Estudios sobre género y economía*. Akal.

Castro García, Carmen. y María Pazos Morán (2007): 'Permisos de maternidad, paternidad y parentales en Europa: algunos elementos para el análisis de la situación actual'. En María Pazos-Morán (ed): *Economía e igualdad de género: retos de la hacienda pública en el siglo XXI*. Instituto de Estudios Fiscales.

Comisión Europea (2005): 'Indicators for monitoring the Employment Guidelines 2004 – 2005 compendium'

Corner, Lorraine (2005): 'From Margins to Mainstream. From Gender Statistics to Engendering Statistical Systems'. Documento de UNIFEM.

Durán Heras, María Ángeles (1991): 'La conceptualización del trabajo en la sociedad contemporánea'. En *Economía y Sociología del Trabajo* num. 13/14. Ministerio de Trabajo.

Gustafsson, Siv S, 2005: 'Impacto de género de los impuestos sobre la renta. Desincentivos al trabajo de las mujeres casadas producidos por la tributación conjunta. En María Pazos-Morán (ed): *Política fiscal y género*. Editado por el Instituto de Estudios Fiscales.

Gustafsson, Siv (2008): *Why is the Netherlands the Best Country? On Country Comparisons about Economics of the Family*. Conferencia con motivo de su jubilación en la Universidad de Amsterdam. Amsterdam University Press.

Levitt, Stefan y Stephen J. Dubner (2005): *Freakonomics*. Harper Collins (reeditado en castellano en 2006).

Nyberg, Anita (2008), 'Desarrollo del modelo de dos sustentadores/dos cuidadores en Suecia: el papel del sistema de educación infantil y de los permisos parentales'. En Pazos, M (ed): *Economía e igualdad de género: retos de la hacienda pública en el siglo XXI*. Instituto de Estudios Fiscales, 2008.

O'Connor, Julia S. (1996): *From women in welfare state to gendering welfare state regimes*. Current Sociology.

Orloff, Ann Shola (1993): *Gender and the Social Rights of Citizenship: The comparative analysis of State Policies and Gender Relations*. American Sociological Review.

Pazos Morán, María (2006): *Impuestos y prestaciones: ¿Cómo tener en cuenta a las mujeres?* En María Jesús Vara (ed): *Estudios de Género y Economía*. Akal.

Pazos Morán, María (2007): *Roles de género: comportamientos privados y políticas públicas*. En

http://www.sare-emakunde.com/media2/contenidos/archivos/Pazos.M_07_cast.pdf

Violencia de género y presupuesto público: la experiencia española. En *Eurosocial Fiscalidad, Boletín num. 2* :

<http://www.programaeurosocial.eu/datos/documentos/publicaciones/1184745875.pdf>

Pazos Morán, María (2008): *Rebaja de impuestos a las mujeres: ¿la acción positiva como arma arrojadiza?* En:

<http://singenerodedudas.com/Archivos/874/rebaja-de-impuestos-a-las-mujeres-la-accion-positiva-como-arma-arrojadiza>

Posada Kubisa Luisa (2000): *Celia Amorós*, Madrid, Ediciones del Orto, 2000.

Posada Kubisa, Luisa (2001): "Las hijas deben ser siempre sumisas" (Rousseau). Discurso patriarcal y violencia contra las mujeres: reflexiones desde la teoría feminista, en: Asun Bernárdez (ed.): *Violencia de género y sociedad: una cuestión de poder*, Instituto de Investigaciones Feministas de la UCM/ Ayuntamiento de Madrid.

Rubery, Jill, Jane Humpries, Colette Fagan, Damian Grumshaw y Mark Smith (2003): 'Equal opportunities as a productive factor' En *Systems of Production Markets, Organisations and Performance*, - Jonathan Michie, Jill Rubery, Brendan Burchill, Simon Deakin (ed). Series: Contemporary Political Economy. Routledge Una version en http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/gender/equal_opps_as_prod_fact.pdf

Sainsbury, Diane (ed), (1999): *Gender and Welfare State Regimes*. Oxford University Press.

Sanz, Jose Felix (1997). 'The effect of Independent Taxation on the Welfare of British Married Women' Documento de Trabajo 12/97. Instituto de Estudios Fiscales.

Sanz, Jose Felix (2001): “*Oferta de Trabajo y análisis de bienestar de reformas del impuesto sobre la renta utilizando microdatos: Una aplicación a las mujeres casadas británicas*”, en *Desigualdad, Redistribución y Bienestar: Una aproximación a partir de la microsimulación de reformas fiscales*. J.M. Labeaga y M.Mercader (coords). Instituto de Estudios Fiscales, Madrid

Thoursie, Anna (2008): ‘*El modelo de familia de dos sustentadores con un permiso parental prolongado: lecciones de Suecia*’. En María Pazos-Morán (ed): *Economía e igualdad de género: retos de la hacienda pública en el siglo XXI*. Instituto de Estudios Fiscales.

Villota, Paloma e Ignacio Ferrari, 2004: ‘*Reflexiones sobre el IRPF desde la perspectiva de género: la discriminación fiscal del/de la segundo/a perceptor/a*’. *Colección Investigaciones, No 9/2004*. Instituto de Estudios Fiscales