

La igualdad entre mujeres y hombres: una asignatura pendiente

Carmen Echebarria Miguel
Mercedes Larrañaga Sarriegui

Universidad del País Vasco

RESUMEN

El primer objetivo de este artículo es analizar la relación de mujeres y hombres con el trabajo, principalmente con el trabajo de mercado, donde abordaremos cuestiones como la formación, la actividad laboral, el paro, la segregación ocupacional, los salarios y la precariedad laboral. Aunque nuestro análisis se centra en el ámbito laboral, las referencias previas a las desigualdades en el reparto del trabajo no mercantil, resultan casi obligatorias pues están en la base de la mayoría de las desigualdades en el mercado de trabajo. En la segunda parte del texto, tras constatar la persistencia de las desigualdades entre mujeres y hombres y el lento avance en la consecución de la igualdad real, reflexionaremos en torno al rumbo que han tomado, en los últimos años, las medidas para atajar las desigualdades de género y prestaremos una atención especial a una propuesta que por lo novedosa e innovadora ha acaparado nuestra atención. Se trata de la elaboración de presupuestos con enfoque de género.

PALABRAS CLAVE: mujeres, trabajo, mercado laboral, discriminación, igualdad, transversalidad, presupuestos de género.

CLAVES ECONLIT: J580, J160, J210, J700.

L'égalité entre les femmes et les hommes : un examen à repasser

RÉSUMÉ: Le premier objectif de cet article est d'analyser la relation des femmes et des hommes avec le travail, principalement avec le travail marchand, où nous aborderons des questions comme celles de la formation, de l'activité professionnelle, du chômage, de la ségrégation des postes, des salaires et de la précarité du travail. Bien que notre analyse soit axée sur le milieu du travail, les références préalables aux inégalités dans le partage du travail non marchand, sont quasiment obligatoires puisqu'elles sont à la base de la majorité des inégalités sur le marché du travail. Dans la seconde partie du texte, après avoir constaté une persistance des inégalités entre les femmes et les hommes et une lente progression vers une égalité réelle, nous nous pencherons sur la direction vers laquelle ont été orientées, ces dernières années, les mesures visant à corriger les inégalités de genre et nous prêterons une attention toute particulière à une proposition nouvelle et innovante qui a retenu toute notre attention. Il s'agit de l'élaboration de budgets dans une optique de genre.

MOTS CLÉ: Femmes, travail, marché du travail, discrimination, égalité, transversalité, budgets de genre.

Gender equality: still unresolved

ABSTRACT: The main objective of this article is to analyse women's and men's relationships with work, especially with the labour market. It covers matters such as training, labour activity, unemployment, job segregation, remuneration and job insecurity. Although the analysis focuses on the labour environment, references to inequality in the distribution of unpaid work are inevitable because this lies behind much of the inequality in the labour market. The second part of the text first discusses the continuing inequality between women and men and the slow progress being made in achieving real equality. It then considers measures taken in recent years to eliminate gender inequality and pays special attention to a new, innovative proposal we consider of interest, the drafting of budgets from a gender point of view.

KEY WORDS: women, work, labour market, discrimination, equality, mainstreaming, gender budgets.

1.- Introducción

La igualdad legal entre mujeres y hombres se logró en la mayoría de los países hace muchos años. No obstante, basta con mirar a nuestro alrededor para corroborar que la igualdad real no se ha conseguido todavía. Una prueba clara de que las desigualdades son reales y no producto de la imaginación de algunas personas, es el hecho de que conseguir la equidad entre hombres y mujeres se ha convertido en una prioridad de las instituciones internacionales. Así, los jefes de Estado y de Gobierno reunidos en Nueva York en septiembre de 2000, en el marco de las Naciones Unidas, aprobaron la Declaración del Milenio en la que formularon una serie de objetivos, denominados “objetivos del milenio”, para lograr el desarrollo mundial y para que “la globalización se convierta en una fuerza que beneficie a todos los habitantes del planeta” (Naciones Unidas, 2000). Pues bien, el tercero de los ocho objetivos a alcanzar para el año 2015 es precisamente “promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer”. Organismos internacionales, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, se han comprometido con el objetivo de superar las discriminaciones y desigualdades porque, entre otras razones, tienen la convicción y la evidencia de que así mejorará el funcionamiento de la economía. Pero lograr la igualdad entre mujeres y hombres, además de una cuestión de eficiencia económica es, sobre todo, una cuestión de justicia social. En este artículo, queremos reflexionar en torno al rumbo que han tomado en los últimos años las medidas para atajar las desigualdades de género, prestando una atención especial a una propuesta que por lo novedosa e innovadora ha acaparado nuestra atención. Se trata de la elaboración de Presupuestos con Enfoque de Género.

El compromiso internacional con la igualdad parece obvio, puesto que las desigualdades entre mujeres y hombres a nivel mundial son enormes, desigualdades de renta, en el acceso a la salud y a la educación, en el acceso a la alimentación, en derechos sociales y políticos, etc. Sin embargo, es posible que los incuestionables avances en el progreso de las mujeres occidentales a partir de la segunda mitad del siglo XX, pudieran hacer pensar en una desaparición de las desigualdades de género. Por ello, creemos que es interesante mirar la realidad a través de los indicadores para ver el estado actual de la cuestión en una de las áreas que consideramos cruciales para avanzar en la autonomía de las mujeres, el mercado laboral. Centraremos nuestro análisis en el mercado de trabajo español, aunque, en el momento actual, las referencias al entorno europeo resultan prácticamente obligatorias. Utilizaremos básicamente los datos de la *Encuesta de Población Activa* (EPA) y de la *Encuesta de Fuerzas de Trabajo* (EFT) suministrados por el Instituto Nacional de Estadística (INE) y el Instituto Europeo de Estadística (Eurostat) respectivamente y compararemos, tal como se hace en la mayoría de los análisis laborales con enfoque de género, los indicadores de las mujeres con los de los hombres.

El análisis laboral y, por lo tanto, también el estudio de las desigualdades laborales exige abordar multitud de cuestiones muy ligadas entre sí. En un intento de agilizar la lectura, vamos a distinguir dos tipos de discriminación, la pre-mercado y la post-mercado. La discriminación que se da antes de entrar en el mundo laboral, es decir, antes de empezar a buscar empleo, se traduce básicamente en las desigualdades que pueda haber en la adquisición de capital humano. En cuanto a la discriminación que se da una vez que se ha entrado en el mercado, ésta puede adquirir múltiples formas entre las que destacamos la discriminación en el empleo (nos ocupamos sobre todo de la desigual incidencia de la carga del desempleo y del empleo precario entre colectivos), la discriminación ocupacional, tanto horizontal como vertical y, por último, la discriminación salarial.

Somos conscientes, de que la nuestra puede no ser la manera más apropiada de enfocar el análisis porque medimos el avance de las mujeres por su nivel de participación en campos que tradicionalmente han sido ocupados por los hombres, es decir, tomamos siempre como referencia y punto de llegada la situación de los hombres. Con ello podemos estar transmitiendo la idea de que son sólo las mujeres las que tienen que modificar su situación e introducirse en nuevos campos, sin medir o valorar al mismo tiempo los cambios que tienen que realizar los hombres en su participación en los trabajos considerados como femeninos, especialmente en el trabajo doméstico y de cuidados. Mientras no se produzcan cambios en esta dirección, las posibilidades de las mujeres de participar en el mercado de trabajo o en otros ámbitos de la esfera pública como la política van a verse limitadas por su mayor responsabilidad en el ámbito familiar. Estas reflexiones, son las que nos llevan a abordar previamente algunas cuestiones de carácter general en torno a la relación de las mujeres con los trabajos, tanto con el trabajo mercantil como con el trabajo reproductivo para lo que nos será de gran utilidad recurrir al avance de resultados de la *Encuesta de Empleo del Tiempo 2002-2003*, suministrado por el INE.

Una vez completado el estudio del mercado laboral, pasaremos a estudiar la manera en que se intenta llevar a la práctica el compromiso de los gobiernos e instituciones internacionales con la igualdad. Tras un breve recorrido histórico, que nos llevará de la Igualdad de Oportunidades al concepto de *transversalidad* pasando por las acciones positivas, nos ocuparemos de las nuevas medidas que, dentro del enfoque de *transversalidad*, se están implantando para lograr la igualdad de hecho entre mujeres y hombres. Ha sido, sin duda, el excesivamente lento avance en la igualdad el que ha impulsado la búsqueda de alternativas que ayuden a acelerar el camino. Entre ellas destacamos la elaboración de Presupuestos con Perspectiva de Género. Se trata, de una iniciativa novedosa, con muchas potencialidades y que se ha empezado a implementar básicamente en la década de los noventa. Nos gustaría poder hacer referencia a las medidas puestas en marcha en España o en países de la Unión Europea, pero, precisamente, el carácter novedoso y limitado de esta iniciativa nos obliga a aludir a las experiencias pioneras a nivel mundial, cuya cita, hoy por hoy, sigue siendo imprescindible, experiencias que se circunscriben principalmente a países del área de influencia de la Commonwealth. Una de las pocas experiencias cercanas de la que tenemos constancia y a la que, por supuesto, aludiremos es la Iniciativa de Presupuestos sensibles al Género en la Comunidad Autónoma del País Vasco, que se puso en marcha a finales de 2001 y se ejecutó durante el año 2002, en el ámbito de la Administración Autónoma Vasca.

2.- Mujeres y trabajos

Cuando miramos a nuestro alrededor, vemos que nuestras sociedades funcionan, subsisten y se reproducen teniendo como base dos tipos de trabajo. Uno de ellos, se caracteriza por ser asalariado, producir bienes y servicios con valor de cambio dirigidos al mercado y obtenidos dentro de la esfera de producción capitalista. Su fin es la obtención de beneficio. El otro trabajo, produce bienes y servicios con valor de uso y se desarrolla en el ámbito familiar, en la esfera de reproducción, bajo relaciones no capitalistas y, en sentido estricto, no está remunerado. En términos puramente económicos, su objetivo es la reproducción de la fuerza de trabajo, pero en términos más amplios, incluiría algunos procesos de socialización y el cuidado de todas aquellas personas incapacitadas para desenvolverse por sí mismas. La economía ha vuelto invisibles los procesos económicos que como la producción y el trabajo no mercantil, caen fuera de sus líneas de demarcación. Pero, posiblemente, tanto o más importante que esto sea el hecho de que han invisibilizado los nexos profundos y necesarios que estos procesos considerados como “no económicos” tienen con la producción mercantil, se ha ocultado la vinculación entre los diferentes tipos de trabajo y los distintos procesos (Picchio, 1999). Y esta invisibilidad, le permite al sistema económico oficial traspasar “costes” a las economías no monetarias y echar mano del trabajo de cuidados de las mujeres como si fuese un recurso inagotable de oferta infinita (Carrasco, 2003).

Las mujeres, han sido y continúan siendo las responsables del trabajo no mercantil y aunque trabajan más horas que los hombres, aún hoy, la mayor parte de su trabajo es trabajo no remunerado (por lo menos no de manera directa), que se desarrolla en el ámbito familiar. Así, si tomamos los datos avanzados en la *Encuesta de Empleo del Tiempo 2002-2003 (EET 2002-2003)*, elaborada por el INE, las mujeres realizan el 55 por 100 del trabajo necesario para mantener el nivel de vida y de bienestar de la sociedad pero el 72,4 por 100 del tiempo de trabajo de las mujeres españolas es tiempo de trabajo no remunerado (se incluye el trabajo voluntario), mientras que en el caso de los varones este porcentaje es del 31,2 por 100. Es cierto que en el último siglo, y principalmente en su segunda mitad, se ha producido un cambio de valores y un cambio cultural que ha impulsado a las mujeres a entrar en el mercado de trabajo dando lugar a lo que se conoce como la “revolución silenciosa” de las mujeres (Camps, 1998). Parece, que con la incorporación masiva de las nuevas generaciones de mujeres al mercado laboral la figura del ama de casa a jornada completa tiende a desaparecer, aunque no está de más recordar que todavía hay en España más de cinco millones de mujeres que declaran dedicarse en exclusiva a las tareas del hogar frente a setenta y dos mil hombres. Aunque la mayoría son mujeres de generaciones anteriores, cabe destacar que el 32 por 100 de las amas de casa a jornada completa tienen menos de 44 años. Evidentemente, la desaparición de las “inactivas totales” no implica la desaparición del trabajo necesario para la reproducción, que sigue recayendo mayoritariamente sobre las mujeres que según la *EET 2002-2003* realizan el 75 por 100 de todo el trabajo doméstico.

Es decir, las transformaciones del siglo XX han abocado a las mujeres al logro de un objetivo doble: cuidar de la familia, cuidar a los otros a la manera tradicional y, a la vez, lograr su desarrollo individual para formar parte del mundo moderno a través de su participación en la esfera pública, a través del éxito y la competencia.

Tradicionalmente, la economía ha establecido fronteras muy estrechas de análisis y su campo de estudio ha sido el mundo público mercantil, donde trabajo se ha identificado con empleo. En consecuencia, la economía ha funcionado con falsos límites de la vida social y económica, lo que le ha permitido presentarse como sistema "autónomo", como sistema independiente de otros procesos sociales y laborales. Esta falsa idea de autonomía del sistema económico, se acompaña de la igualmente falsa autonomía del sector masculino de la población. La responsabilidad de las mujeres en la subsistencia y el cuidado de la vida, ha permitido desarrollar un mundo público aparentemente autónomo, un mundo sin necesidades que satisfacer, constituido por personas inagotables, siempre sanas, ni demasiado jóvenes ni demasiado mayores, autoliberadas de las tareas de cuidados (Valiente, 1997). Sin embargo, tanto estas personas como el sistema económico oficial sólo pueden existir porque sus necesidades básicas (individuales y sociales, físicas y emocionales) quedan cubiertas con la actividad no remunerada de las mujeres.

Resulta difícil medir el trabajo doméstico en unidades de tiempo, porque habitualmente incluye la superposición de diferentes tareas así como sentimientos y emociones. Cuando hablemos de medición y valoración del trabajo doméstico tenemos que tener presente que no toda la actividad que se desarrolla en el hogar se puede medir, una parte permanecerá inevitablemente fuera de los indicadores. Se trata, por un lado, de la satisfacción de las necesidades psicológicas y de afectos que implican actividades de relaciones, es decir, de la dimensión subjetiva del trabajo doméstico que comprende aquellas actividades inseparables de la relación afectiva que implican. Por otro lado, resulta muy complicado medir la actividad doméstica que tiene que ver con la gestión y organización, porque muchas veces no implica necesariamente un tiempo concreto pero sí que requiere mucha energía (Carrasco et al., 2001). Hechas estas consideraciones, el avance de resultados de la *EET 2002-2003*, reafirma las desigualdades entre mujeres y hombres en el uso del tiempo. Las mujeres dedican un promedio diario de 4 horas y 23 minutos al hogar y a la familia mientras que la dedicación de los hombres es de 1 hora y 27 minutos. Esta mayor dedicación al trabajo doméstico, condiciona su dedicación al trabajo de mercado que es inferior a la de los hombres (3 horas y 36 minutos los hombres y 1 hora y 46 minutos las mujeres). Probablemente, la mayor dedicación de las mujeres al trabajo familiar tenga también mucho que ver con que dispongan de una hora menos de tiempo libre (su tiempo libre diario es de 4 horas y 14 minutos), mientras que los hombres disponen de 5 horas y 12 minutos diarios de promedio para dedicarse a la vida social, actividades deportivas, aficiones y seguimiento de los medios de comunicación. Estas diferencias diarias, se traducen en unas desigualdades importantes a la semana, año y, ni qué decir tiene, a lo largo de la vida de las personas.

Es posible que, a cambio del trabajo no mercantil y, sobre todo, a cambio del trabajo de cuidados, las mujeres reciban reconocimiento privado y gratificación afectiva pero, en un mundo gobernado por

el dinero y la valoración económica del trabajo, es seguro que reciben muy poco reconocimiento social y ninguna compensación económica directa. Y es que en nuestra sociedad, el trabajo de mercado confiere a las personas coordenadas de referencia en la sociedad; permite la interacción con los otros; otorga un status y autoestima, sancionados por una remuneración y una identidad social; estructura y da sentido a la vida del individuo que ocupa el empleo; permite la participación en la vida pública, a través de instituciones u organizaciones de más amplio carácter (empresa, sindicato, etc.). Por el contrario, allí donde el trabajo de un individuo no está sancionado socialmente bajo la forma de empleo, se está en presencia de la denominada economía informal (Méda, 1998) y, por supuesto, la significación social y política que un empleo lleva aparejado no se da en absoluto. Aun así, el trabajo reproductivo y el trabajo mercantil son dos de las actividades que más contribuyen al mantenimiento del nivel de vida y de bienestar de las personas (Kergoat, 1998). De ahí, que exista un amplio consenso en torno a la necesidad de estimar monetariamente el trabajo doméstico porque, en economía, aquello que no tiene un valor monetario, sencillamente no existe. Hacerlo, sería un paso importante pero seguramente insuficiente, porque el que estas actividades adquieran la importancia social, política y económica que, a nuestro juicio, se merecen, exige un cambio de valores, poderes y prestigios y esta transformación parece que no se producirá a medio plazo, por mucho que se generalice la elaboración de las Encuestas de Empleo del Tiempo y de las Cuentas Satélite de Producción Doméstica. Es injusto, despreciar y no valorar debidamente el tiempo de la reproducción, y dar a ese tiempo el reconocimiento adecuado, implica, asimismo, adecuar el otro tiempo, el tiempo productivo, a las exigencias del primero. Porque no hay que olvidar que, en las sociedades industriales, la esfera de la producción ha sido organizada de forma separada de lo doméstico y concebida, en consecuencia, para un modelo de trabajador masculino. En definitiva, en la organización de los tiempos de trabajo, de los horarios de las ciudades, de las vacaciones escolares y del tiempo a lo largo de la vida, no se contempla la complejidad del sujeto femenino contemporáneo. Se sigue funcionando bajo el supuesto de que “hay alguien en casa”, lo cual es bastante incompatible con el trabajo asalariado de los dos miembros de la pareja (Larrañaga, 2002).

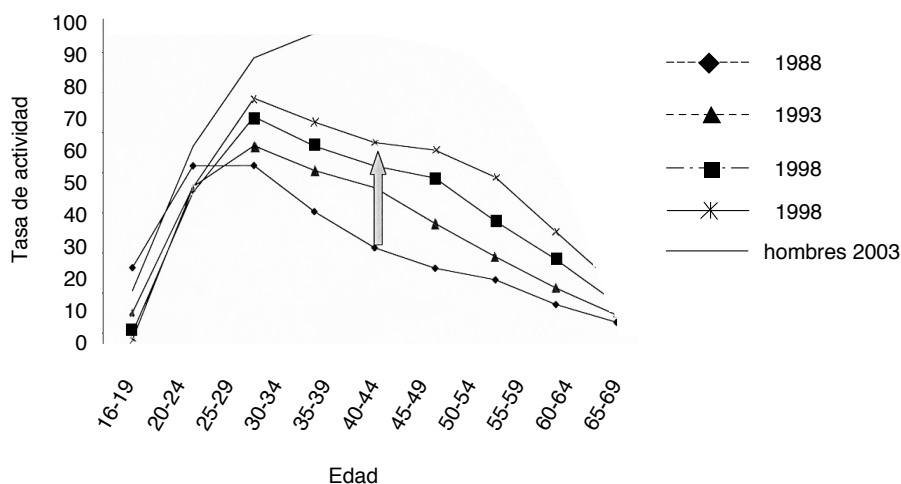
3.- Mercado de trabajo y relaciones de género

La desigualdad entre mujeres y hombres en el reparto de responsabilidades, queda directamente reflejada en las encuestas sobre usos o empleo del tiempo, pero, también, de manera indirecta, en el diferente comportamiento de unas y otros en el mercado laboral. En este apartado, queremos precisamente analizar la relación de las mujeres con el trabajo de mercado y creemos sinceramente que reflexionar, hacer visibles e insistir en las desigualdades laborales es muy importante, sobre todo en un momento en el que constatamos una gran tolerancia o, cuando menos, indiferencia social hacia estas desigualdades (Moltó y Ramos, 2000).

Comenzando por la discriminación en la adquisición de capital humano, es decir en el acceso a la educación y a la formación, conviene subrayar que uno de los argumentos más utilizados para explicar las desigualdades laborales en general y las existentes entre mujeres y hombres en particular ha sido precisamente el de la desigual inversión en capital humano (Becker, 1983). Si miramos los últimos datos disponibles de matriculación en la enseñanza superior (curso 2000-2001), vemos que hay más mujeres matriculadas lo que hace que el 53 por 100 del alumnado universitario sea femenino, aunque también es cierto que si se mira el tipo de estudios se observa que son claramente mayoritarias en ciencias de la salud (72 por 100) o humanidades (64 por 100), pero siguen estando en clara minoría en las carreras técnicas (27 por 100). Los datos señalan, que el esfuerzo realizado por las mujeres en materia de formación es incuestionable y dada la importancia que se le ha atribuido a las diferencias en inversión en capital humano para explicar las desigualdades en el mercado de trabajo, podríamos pensar que estamos a las puertas de la desaparición de las desigualdades laborales.

Adentrándonos en el estudio de la posición laboral de las mujeres, lo primero que queremos destacar es la masiva entrada de las mujeres al mercado de trabajo, la denominada “revolución silenciosa” de las mujeres en las últimas décadas del siglo XX. Esta creciente participación laboral de las mujeres ha hecho que las curvas de actividad femeninas se hayan ido inflando progresivamente (gráfico 1), lo cual indica que la voluntad de las mujeres de participar de manera continuada en el mercado es tan firme que se mantiene incluso en situaciones económicas adversas. A pesar de ello, las curvas femeninas son visiblemente más bajas que las masculinas: de acuerdo con los últimos datos proporcionados por el INE, en el año 2003 (datos del II trimestre) la tasa de actividad de las mujeres era del 42,1 por 100 mientras que la de los hombres era del 67,3 por 100. Además, tal y como se aprecia en el gráfico 1, en España, continua siendo visible una punta máxima en torno a los 25-29 años, punta que se ha ido desplazando en consonancia con el retraso en la edad en que se tiene el primer hijo. Esto refleja, que en el caso de las mujeres los cambios en la vida familiar siguen condicionando su participación laboral, cosa que no sucede en el caso de los hombres. Es decir, una vez que el varón entra al mercado de trabajo no sale de él hasta su jubilación, mientras que en el caso de la mujer no sorprende el hecho de que entre y salga a lo largo del período de vida laboral activa, estando estas entradas y salidas directamente relacionadas con los cambios que tienen lugar en su vida familiar. Precisamente, las relaciones entre trabajo y familia aparecen como el aspecto central del análisis del empleo femenino.

Gráfico 1. Curvas de actividad laboral. Mujeres 1988-2003. Hombres 2003



Fuente: Elaboración propia a partir de la EPA, www.ine.es

Además, justo cuando las mujeres empezaron a incorporarse y a competir en el mercado laboral éste entró en una profunda crisis, una de cuyas manifestaciones más dolorosas es la persistencia de elevadas tasas de paro. Esta coincidencia no parece casual y, sin duda, el trabajo asalariado de las mujeres es una de las causas de la impotencia del mercado laboral para satisfacer a todas las personas. En esa época, en los años 70 y 80, la gente esperaba los primeros síntomas de la vuelta al hogar de las mujeres. Sin embargo, y contra todo pronóstico, la actividad laboral de las mujeres no dejó de crecer. Es verdad que, sobre todo en los momentos en los que el paro ha azotado con mayor dureza a nuestras sociedades, se han suscitado, de manera más o menos velada, algunas acusaciones contra las “ladronas de empleos”, que pudiendo elegir “no trabajar” y quedarse tranquilamente en el hogar, persisten en mantener sus puestos de trabajo en lugar de abandonarlos a favor de los varones (Larrañaga, 2002). Pero estas acusaciones no han tenido ningún impacto sobre la voluntad de las mujeres. Afortunadamente, la tasa actual de paro (11,2 por 100) poco tiene que ver con la de hace justo una década (22,9 por 100 en 1993), pero, hoy, igual que ayer, la distribución del paro entre la población activa es muy desigual y el problema del desempleo golpea especialmente a las mujeres cuya tasa de paro (15,6 por 100), prácticamente duplica a la de los varones (8,3 por 100).

En cualquier caso, respecto al problema del desempleo femenino caben plantearse como mínimo dos cuestiones. La primera es por qué el paro afecta más a las mujeres, por qué las mujeres parecen más propensas al desempleo. A menudo, se responde diciendo que las mujeres trabajadoras se

sienten menos vinculadas a la población activa considerándose las como trabajadores de segunda. Según esta opinión, el hecho de que el desempleo sea mayor entre las mujeres se interpreta como resultado de una supuesta diferencia de apego al puesto de trabajo. Esta explicación, no es muy convincente puesto que pasa por alto la realidad de que el desempleo no suele ser una situación elegida, sino impuesta por el mercado. Otras veces, se afirma que las mujeres ocupan puestos de trabajo que son relativamente más sensibles a las recesiones. La incidencia del desempleo según los sexos vendría determinada, consiguientemente, por la desigual distribución de mujeres y hombres en diversas profesiones, es decir, por la segregación ocupacional de la mujer, a la que nos referiremos más adelante (Moltó y Uriel, 1997, Moltó, 1998). Si miramos los datos de la *Encuesta de Fuerzas de Trabajo* de la UE-15 de 2002, esta hipótesis podría parecer realista. Son muy pocos, los países europeos en los que la tasa de paro de los hombres es superior a la de las mujeres y además con una diferencia muy pequeña, pero puede que no sea una casualidad que sean países como Suecia (0,7 puntos de diferencia), Reino Unido (1,1 puntos) y Finlandia (tasas iguales), es decir, países de larga tradición en el trabajo asalariado de las mujeres. Por el contrario la mayor desigualdad en las tasas, en detrimento de las mujeres, se da en países como España (8,6 puntos), Grecia (8,4 puntos) e Italia (5,3 puntos), es decir, países meridionales en los que la entrada de la mujer en el mercado de trabajo ha sido mucho más tardía. Es lógico pensar que la segregación laboral por género sea menor allí donde trabajan más mujeres fuera de casa y llevan más tiempo haciéndolo.

La segunda cuestión que nos preocupa, se refiere a por qué no se le da a este problema la importancia social que a nuestro juicio merece. Coincidimos con Teresa Torns (2000), en percibir una gran tolerancia social hacia el problema del desempleo femenino. Tal vez sea porque todavía persiste la idea de que para las mujeres participar en el mercado laboral es una opción, tan válida como la de dedicarse en exclusiva al cuidado de la familia. Más aún, se piensa que la ocupación de ama de casa es *normal* para la mujer. De ahí que, si bien nadie se atreve a discutir la importancia estadística del problema del desempleo femenino, sí que hay voces que consideran que, socialmente, es menos importante que el desempleo de los hombres. Estas opiniones, están enfrentadas con la idea de la "universalidad del derecho al trabajo" y anulan cualquier proyecto de emancipación de las mujeres. Algunas pensamos, que sería deseable, en pro de la igualdad, que todos los trabajadores, incluidos los masculinos de mediana edad, pudieran también *disfrutar* de la opción de no participar en el mercado laboral.

Tal vez, la consideración de que la responsabilidad primera de las mujeres sigue siendo ocuparse del bienestar de la familia, esté también en la base de su desproporcionada representación en el empleo flexible. A las mujeres, se las considera, habitualmente, más aptas que a los hombres para moverse dentro y fuera de la economía formal en una serie de trabajos temporales o eventuales, así como para aceptar horarios reducidos o trabajos intermitentes y, asimismo, para trabajar en el hogar. Y se las asocia menos, con el contrato estándar, a tiempo completo, a partir del cual se han construido la regulación del mercado laboral y las normas sociales. En este sentido, por ejemplo, los economistas neoclásicos afirman que las mujeres optan más por trabajar a tiempo parcial y dar prioridad al trabajo informal de cuidado dentro de la familia. Sin embargo, en estas circunstancias, resulta difícil

comprender las diferencias internacionales en el empleo parcial femenino, no es fácil explicar por qué, por ejemplo, el porcentaje de mujeres británicas que “eligen” trabajar a tiempo parcial es muy superior al porcentaje de mujeres francesas (Lewis, 2000).

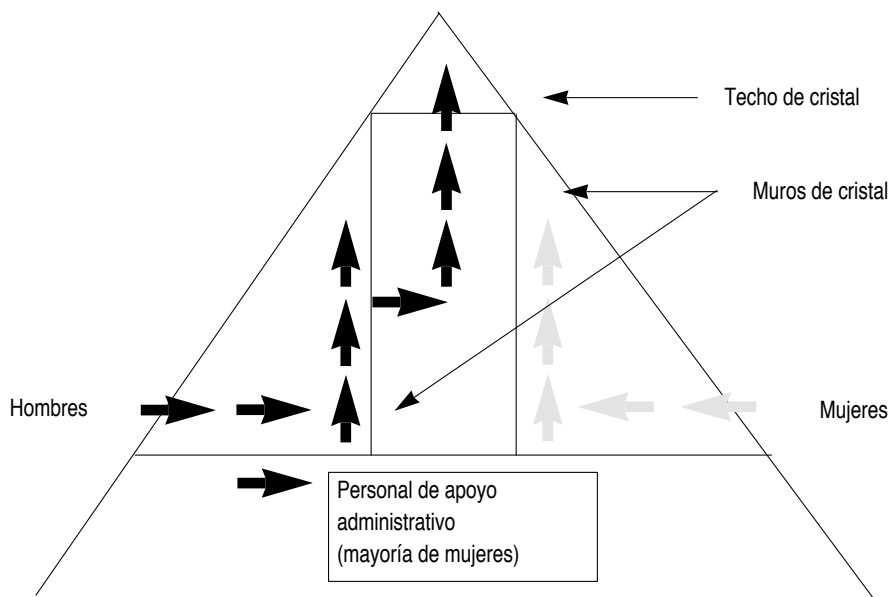
En España, la importancia del empleo a tiempo parcial es mucho menor que en la mayoría de los países de la Unión Europea, donde, en promedio en el año 2002, el 6,3 por 100 de los hombres trabajaba a tiempo parcial mientras que el porcentaje de las mujeres ascendía al 33,7 por 100 (en Holanda llegaba al 72,8 por 100). En el caso concreto de España son contratos a tiempo parcial el 2,5 por 100 de los contratos masculinos y el 16,6 por 100 de los femeninos pero el porcentaje de mujeres en el empleo parcial coincide con la media europea y alcanza el 80 por 100. Una de las cuestiones más importantes relativas al trabajo a tiempo parcial consiste en determinar si es voluntario o si se acepta por la imposibilidad de encontrar un trabajo a tiempo completo. Con todo, aunque el trabajo a tiempo parcial sea voluntario y represente una preferencia expresa de la mujer hay que plantearse la pregunta de si es realmente ventajoso para ellas o si por el contrario refuerza su situación desventajosa en el mercado de trabajo, perpetuando su posición económica subordinada en el hogar (Recio, 1997).

Si nos fijamos en la estructura ocupacional, destaca en primer lugar la elevadísima concentración de las mujeres en el sector servicios (82 por 100), frente a una distribución masculina por sectores mucho más homogénea: 7 por 100 en la agricultura, 41 por 100 en la industria (incluida la construcción) y 52 por 100 en el sector terciario. Cabe, asimismo, resaltar que el sector público se ha constituido en un “nicho” de empleo femenino cualificado donde encuentra ocupación una de cada cuatro asalariadas (el porcentaje correspondiente a los hombres es del 17 por 100). Además, el 52 por 100 de las mujeres con ocupación laboral se concentraba en 2003 en unas pocas ramas de actividad: comercio (19 por 100), servicios personales y domésticos (12 por 100), sanidad (11 por 100) y educación (10 por 100). En relación a esta situación, se suele argumentar que las ocupaciones definen convencionalmente las tareas propias de uno y otro sexo, considerándose que hay trabajos remunerados “femeninos”, apropiados para las mujeres, mientras que otros son impropios de ellas. Estos trabajos no son, como con frecuencia se aduce de forma paternalista, los menos duros de realizar, sino que se trata de trabajos asociados con los que las mujeres realizan en el ámbito doméstico y se consideran, de alguna manera, una prolongación de éstos: en particular, la confección textil, la enseñanza y la enfermería, serían buenos ejemplos de ello.

Por lo que respecta a la segregación vertical, “techo de cristal” es el término que se utiliza para ilustrar el hecho de que aunque no existen razones objetivas para que las mujeres no alcancen los puestos más altos, tradicionalmente reservados a los varones, sí que persiste una discriminación inherente en las estructuras y en los procesos, tanto de las empresas como de la sociedad en general. Así, no es difícil encontrar mujeres por lo menos tan cualificadas y competentes como los hombres que miran a través del techo de cristal y ven lo que serían capaces de conseguir, pero no pueden hacerlo porque las barreras invisibles se lo impiden (Wirth, 2002). El techo, puede existir a diferentes niveles dependiendo de hasta qué punto avanzan las mujeres y se suele representar mediante una pirámide (figura 1).

Se puede decir que todos los empleos en general, pero muy especialmente los trabajos de dirección, se han estructurado de forma tradicional para adaptarse a alguien que cuenta con un sistema de apoyo a tiempo total que lo respalda desde el hogar, es decir, alguien que haga la compra, cocine, lave y mantenga las relaciones personales y familiares. Hay un consenso creciente por parte de gobiernos e instituciones, con respecto a la idea de que los programas que ayuden a los empleados a equilibrar la vida laboral y familiar deberían estar al alcance tanto de hombres como de mujeres, porque ello contribuiría a un mayor reparto del trabajo doméstico al tiempo que los hombres podrían disponer de una vida familiar más satisfactoria. Pero, para conseguirlo efectivamente, es necesario que se produzca un cambio cultural en la sociedad que revalorice el trabajo que se realiza en el hogar, y un cambio cultural también dentro de las empresas que fomente la idea de que los hombres tienen que asumir responsabilidades familiares. De no ser así, de nuevo se volverá a percibir que los programas familiares y laborales se refieren sólo a las mujeres y, por tanto, quienes los utilicen verán así disminuir sus posibilidades de ascenso laboral.

Figura 1. El techo y los muros de cristal



Fuente: Wirth, L. (2002): *Romper el techo de cristal. Las mujeres en puestos de dirección*.

En el espejo que suponen los patrones de segregación ocupacional, las mujeres en puestos de dirección tienden a concentrarse en ciertos sectores como la distribución al por menor o la hostelería, aunque es innegable que alcanzan cada vez más puestos directivos en sectores no tradicionales como el manufacturero, los seguros o la banca. Además, en las organizaciones de grandes dimensiones en

las que las mujeres han conseguido puestos de alta dirección, normalmente éstos se restringen a ámbitos menos relevantes o estratégicos en la empresa como los recursos humanos y las tareas administrativas. Sigue siendo muy difícil que las mujeres se muevan lateralmente para introducirse en áreas estratégicas de una empresa como el desarrollo de productos o las finanzas y que luego escalen en dirección al itinerario central que lleva a las posiciones ejecutivas clave dentro de la estructura piramidal característica de las grandes empresas (Wirth, 2002). Este fenómeno es el que se conoce como “muros de cristal” (figura 1).

Los últimos datos referidos a España (año 2003), muestran que las mujeres son el 30 por 100 de los directivos, pero el 97,6 por 100 son gerentes de pequeñas empresas o empresas sin asalariados (sólo 14,5 por 100 dirigen empresas de más de 10 asalariados) y más de la mitad de las directivas o gerentes (52,5 por 100), lo son de empresas sin asalariados, predominando los sectores tradicionalmente femeninos de la hostelería y el comercio, en concreto el 67,3 por 100 de las mujeres directivas llevan pequeñas empresas o empresas sin asalariados, de estos dos sectores.

Por último, si nos centramos en las desigualdades salariales, según la última *Encuesta de Salarios en la Industria y en los Servicios* publicada (ha sido sustituida desde 2001 por el *Índice de Costes Laborales*), el salario medio mensual de los hombres ascendía en el año 2000 a las 219.949 pesetas mientras que el de las mujeres era de 167.112 pesetas, en concreto, el salario medio mensual de las mujeres era un 24 por 100 inferior al de los hombres. Constatamos, por tanto, que a pesar de las numerosas iniciativas legales en las que se reclama la igualdad salarial para mujeres y hombres, las desigualdades siguen existiendo. Lo que realmente ocurre es que si las mujeres no perciben el mismo salario es, en buena medida, porque no ocupan los mismos empleos, por la persistencia de la segregación ocupacional tanto vertical como horizontal. Es decir, cuando se habla de diferencias salariales entre mujeres y hombres siempre surge la misma pregunta ¿son salarios menores por el mismo trabajo? No, por el mismo trabajo no, pero es que mujeres y hombres no hacen los mismos trabajos, ni en casa ni fuera de casa. En definitiva, las diferencias salariales pueden ser el resultado de la distinta importancia institucional y social que se concede a las diferentes actividades. De ahí, que en la legislación laboral haya pasado de reclamarse salarios iguales por el mismo trabajo, a salarios iguales por trabajos de igual valor, y, en la actualidad, a iguales retribuciones por trabajos de igual valor.

En este contexto, no está de más apuntar que el concepto de cualificación, directamente relacionado con el nivel salarial, es un concepto social íntimamente unido al de la división sexual del trabajo (Dex, 1985). Los empleos de servicios en los que, como hemos tenido ocasión de constatar, se concentran las mujeres aparecen contrapuestos a los empleos industriales por el hecho de que los primeros ponen en juego, junto a unas competencias técnicas, competencias personales difíciles de medir. Mientras que el dominio de una técnica y, por lo tanto, la eficacia del operador se puede evaluar a partir de las cantidades producidas, en la calidad del servicio prestado intervienen capacidades de contacto, de comunicación, de diplomacia, difíciles de evaluar y que se adquieren más a través de la experiencia y la socialización que como resultado de una formación estructurada. Los empresarios, y a menudo también las propias empleadas, perciben dichas competencias adquiridas en el

ámbito privado de la familia y, sobre todo, en las tareas de atención a los demás, como cualidades que forman parte de su identidad personal y femenina. Es decir, se considera que dichas competencias no se adquieren como resultado de un esfuerzo de aprendizaje o de la experiencia sino que corresponden a “cualidades femeninas innatas”. Dado que su adquisición no se considera fruto de un esfuerzo o una formación, se supone que no merecen una remuneración específica en el mercado de trabajo. Por supuesto, la existencia de esas cualidades femeninas innatas está aun por demostrar. Lo que sí parece demostrado, es que la transferencia de esas competencias a un trabajo remunerado transforma las condiciones en que se ejercen y la calidad de los servicios ofrecidos.

4.- Propuestas novedosas para el logro de la igualdad: presupuestos sensibles al género

Desde que en el año 1948 se aprobara la Declaración Universal de Derechos Humanos, en la que se establece (art. 2) que toda persona podrá gozar de los derechos humanos y las libertades “sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional, nacimiento o cualquier otra condición”, hasta nuestros días, se han aprobado multitud de declaraciones y leyes, se han puesto en marcha gran cantidad de programas e iniciativas a todos los niveles pero, como acabamos de ver, las desigualdades entre mujeres y hombres no acaban de desaparecer y las sociedades actuales se siguen caracterizando por la persistencia de acusadas desigualdades que se manifiestan tanto en la esfera privada como en la pública.

No fue hasta la década de los años ochenta cuando se empezaron a implementar Políticas y Programas de Igualdad de Oportunidades con el fin último de lograr la igualdad real entre mujeres y hombres. Con la igualdad de oportunidades, se busca contrarrestar los efectos indeseables de la estratificación social y lograr así el asentamiento de la igualdad de condiciones del punto de partida, a fin de que cada individuo tenga la oportunidad de acceder a los derechos que la ley le concede. En otras palabras, las políticas de igualdad de oportunidades persiguen el objetivo de la igualdad entre los sexos, es decir, que mujeres y hombres tengan los mismos derechos y puedan ejercerlos en la práctica (Lovendusky, 1997). De lo que se trata en este caso es de dar a los dos sexos las mismas oportunidades de participación en el ámbito público y en sus principales actividades, en particular, el trabajo remunerado, la cultura, la política y la vida social.

La persistencia de las desigualdades reales ha impulsado la búsqueda de nuevas alternativas y en este camino la IV Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre la Mujer celebrada en Pekín en 1995 supuso un paso importante al divulgarse el concepto de *mainstreaming*. La *transversalidad* se definió como el fomento por parte de las instituciones públicas y privadas de una política activa y visible de integración de la perspectiva de género, es decir, la perspectiva de la igualdad de oportunidades en todas las políticas y programas de los Estados. Posteriormente, y a nivel europeo, el Tratado de Amsterdam que entró en vigor el 1 de mayo de 1999, aunque no supuso ninguna revolu-

ción, sí que confirmó la importancia de la igualdad de oportunidades, así como de los derechos humanos en el proceso de integración. Un ejemplo de ello es que el art. 2 que consagra los objetivos de la Comunidad, menciona la promoción de la igualdad entre esos objetivos. Además, el art. 3 asigna a la Comunidad la tarea de eliminar desigualdades y promover la igualdad en todas sus actividades. De este modo, se inclina por un claro enfoque de integración de la perspectiva de género en todas las actividades comunitarias incorporando así el principio de *transversalidad*.

El *mainstreaming* no puede reemplazar ni redundar en los mecanismos y políticas existentes en materia de igualdad entre mujeres y hombres, son estrategias complementarias para alcanzar la misma meta. La principal diferencia entre ambas reside en los actores involucrados y los sectores implicados. El punto de partida para la política específica es una situación de desigualdad mientras que para la *transversalidad* es una política ya existente. Las formas “tradicionales” de las políticas de igualdad pueden actuar con mucha más rapidez pero se limitan, por regla general, a áreas específicas mientras que la implementación de la *transversalidad*, aunque puede llevar tiempo, presenta un fuerte potencial de cambio. Se considera que la experiencia de las políticas de igualdad de oportunidades es una condición necesaria para comenzar la transversalidad porque es muy poco probable que esta segunda estrategia triunfe en una sociedad en la que no exista ninguna política de igualdad y donde no hay instrumentos ni actores para implementarla (Hofbauer y Vinay, 2002).

Siguiendo las recomendaciones de Pekín, diferentes planes de igualdad comunitario y estatal, tales como el *Quinto Programa de Acción Comunitaria para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2001-2005)* o el *Cuarto Plan para la Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres (2003-2006)* puesto en marcha por el Instituto de la Mujer, marcan como uno de sus objetivos generales integrar la igualdad de oportunidades en el conjunto de las políticas y acciones comunitarias y estatales incluyendo, como es lógico, la política económica. Desde hace unos años se constata una preocupación creciente por el sesgo de género de las políticas económicas y, principalmente, por la ignorancia y falta de conciencia sobre la existencia de dicho sesgo.

La política macroeconómica que parece neutral al género en el sentido de que no se habla ni de hombres ni de mujeres es en esencia ciega o insensible al factor género en la medida en que deja de tener en cuenta las causas subyacentes y las consecuencias de la naturaleza estructural de las desigualdades basadas en el género. Por ejemplo, las políticas dirigidas a reducir la carga financiera del Estado generalmente implicarán o bien una transferencia de la responsabilidad por la producción de ciertos bienes y servicios del sector público al privado o una reducción absoluta en los recursos asignados a un área particular de provisión pública. Estos efectos, tienden a ser relevantes al género en la medida en que el cambio de lo público a lo privado tiene efectos devastadores para el funcionamiento de la economía doméstica y de los hogares y aumentaría la carga de trabajo de las familias, y de manera especialmente acusada, de las mujeres. Adoptar una perspectiva consciente al género en el análisis macroeconómico significa desarrollar un entendimiento de cómo opera la política fiscal y monetaria tomando en cuenta el suministro de cuidado no remunerado que sucede fundamentalmente dentro de los hogares (McKay y Fitzgerald, 2003).

De esta reflexión sobre cómo las políticas económicas pueden contribuir a reducir o a ampliar las desigualdades entre mujeres y hombres en un amplio espectro de áreas políticas como la salud, la educación, el bienestar y el desarrollo han surgido la teoría y la práctica de la preparación de presupuestos de género. Y es que la persistencia de las desigualdades entre mujeres y hombres ha hecho, en efecto, brotar la inquietud y una cierta mirada crítica en torno a las estructuras económicas, la distribución del gasto público, los sistemas de recaudación o las alegaciones de neutralidad de las políticas presupuestarias. En principio, los presupuestos nacionales pueden parecer instrumentos de políticas neutrales al género porque se refieren a conglomerados financieros, gastos y recaudaciones, excedentes o déficits en lugar de referirse a las personas. Sin embargo, quienes dictan la política no deberían suponer que los gastos y recaudaciones del gobierno impactarán de igual manera sobre los hombres y sobre las mujeres. Al contrario, dado que mujeres y hombres ocupan generalmente puestos sociales y económicos distintos, es previsible que los presupuestos les afecten de manera muy desigual. Así pues, ignorar el impacto asociado al género provocado por la política no puede considerarse *neutralidad hacia el género* sino *indiferencia hacia el género* (UNIFEM, 2000) y un presupuesto indiferente al género no tendrá los mismos efectos sobre hombres y mujeres, sobre niños y niñas.

El presupuesto se presenta pues como punto crucial y como un punto de partida en cualquier intento gubernamental para transversalizar el género en términos de política económica puesto que las medidas fiscales determinarán finalmente la dirección de la política pública, es decir, la elaboración de presupuestos con enfoque de género se consideran un instrumento eficaz para avanzar en el principio de transversalidad, aunque desde luego no pueden considerarse un mecanismo para alcanzarla. Una iniciativa de presupuestos sensibles al género no busca sólo ilustrar la asignación de los recursos, sino analizar el impacto de gasto en las mujeres y, como tal, se vincula de manera directa con el diseño de políticas públicas. Para ello, es conveniente introducir la perspectiva de género en la totalidad del proceso presupuestario que empieza con la elaboración de la propuesta por parte del Ejecutivo, continúa con la discusión y aprobación por parte del Legislativo para dar paso al ejercicio del gasto y finalmente a su control o fiscalización. Ahora bien, no basta con pronunciarse en el momento de la discusión del presupuesto en el Parlamento, aunque esto es necesario para que el Legislativo presione sobre el Ejecutivo con respecto a un gasto más equitativo, es fundamental, trabajar con las entidades del Gobierno para que éstas integren la perspectiva de género en la definición de sus acciones, el establecimiento de sus prioridades y la asignación de sus recursos (Hofbauer y Vinay, 2002).

Uno de los obstáculos que existen a la hora de lograr que los presupuestos tengan en cuenta a las mujeres es el hecho de que las estadísticas y los marcos conceptuales utilizados para preparar los presupuestos nacionales son en sí mismos indiferentes al género y subestiman la contribución de las mujeres al no valorar el trabajo reproductivo y no tener en cuenta sus relaciones con el trabajo mercantil. Es importante que los gobiernos tengan en cuenta esa esfera económica “no remunerada”, no sólo por motivos de igualdad sino porque los cálculos que se han realizado hasta ahora demuestran que vale tanto como la economía de mercado y porque es vital para la cohesión social. Las iniciativas de presupuesto de género persiguen tres metas clave. Intentan, en primer lugar, introducir los

temas de género de manera generalizada dentro de las políticas gubernamentales. Tratan, en segundo término, de fomentar una mayor responsabilidad institucional con los compromisos alcanzados por los gobiernos en la igualdad de género y, por último, buscan cambiar los presupuestos y las políticas (Sahrp y Broomhill, 2002). La defensa de los presupuestos sensibles al género se puede hacer argumentando tanto razones de eficiencia como de equidad. Cabría decir, siguiendo a Himmelweit (2002), que benefician a la sociedad porque reducen las desigualdades de género y también porque garantizan un uso mejor y más eficiente de los recursos con lo cual se mejora los resultados obtenidos por las políticas. Es decir, hay una conciencia creciente de que la inequidad de género es costosa no sólo para las mujeres sino para el conjunto de la sociedad. A pesar de las innegables potencialidades de esta iniciativa, conviene advertir contra la expectativa de resultados rápidos.

Una iniciativa de presupuestos con enfoque de género no tiende a producir presupuestos separados para las mujeres o a incrementar la cantidad de dinero gastada en programas específicos para las mujeres, cantidades que por otra parte suelen significar no más de una mínima fracción en los presupuestos públicos. Se trata, básicamente, de analizar cualquier tipo de gasto público, o método de recaudar dinero público, desde una perspectiva de género, identificando las consecuencias e impactos sobre las mujeres y sobre los hombres. Y es que el hecho de que la mayor parte del gasto público no esté orientado de forma específica a hombres y a mujeres no significa que el impacto de género en el gasto sea neutral, ni tampoco que lo sean los métodos de recaudación. Simel Esim (2000), explica que el gasto de cada departamento del gobierno se puede agrupar bajo tres categorías fundamentales:

1. Gastos enfocados hacia grupos específicos de hombres o mujeres, niños o niñas (ejem.: programas de salud para mujeres).
2. Gastos para promover oportunidades equitativas dentro del sector público. Ejecutados por las agencias gubernamentales se dirigen fundamentalmente a sus empleados y empleadas (ejem.: guarderías para los hijos de los empleados y empleadas).
3. Gastos presupuestarios generales que ponen los bienes y servicios a disposición de toda la comunidad.

Pues bien, los estudios presupuestarios prueban que más del 95 por 100 de los gastos públicos se clasifican bajo el tercer epígrafe. La mayoría de los gastos públicos no se dirigen a un sexo u otro en particular, pero aun así carecen de neutralidad al género. Tampoco las políticas impositivas, y por las mismas razones, afectan de igual forma a unos y a otras. Se puede decir que la introducción de la perspectiva de género en los presupuestos pone de manifiesto el sesgo de género de la mayor parte de las políticas. Este sesgo, implica un coste social que se produce en forma de desigualdad entre mujeres y hombres, resultados ineficientes de las políticas, menor desarrollo de las capacidades de las personas, menor tiempo libre o menor bienestar tanto para hombres como para mujeres.

Muchas investigadoras (Budlender, Elson, 1999, 1999Sharp y Broomhill, 1998), han hecho valiosas contribuciones diseñando herramientas metodológicas y acometiendo experiencias prácticas que

han servido para ilustrar de forma innegable la indiferencia al género de gran parte de las políticas y para cuestionar la creencia de que la desigualdad manifiesta entre hombres y mujeres no tiene conexión alguna con las medidas presupuestarias. Sin embargo, como los presupuestos de género constituyen un concepto relativamente nuevo, los instrumentos y técnicas utilizados para aplicar la teoría están en proceso de elaboración y mejora. El Secretariado de la Commonwealth (1999), ha identificado una serie de herramientas entre las que caben destacar.

- Evaluación con conciencia de género de las políticas públicas
- Evaluación de colectivos beneficiarios desagregada por sexo
- Análisis de la incidencia del gasto público desagregado por sexo
- Análisis desagregado de la incidencia de los impuestos
- Documentación presupuestaria con enfoque de género
- Análisis desagregado por sexo del impacto del presupuesto en el uso del tiempo
- Marco de política macroeconómica a medio plazo sensible al género

Evidentemente, y como es obvio, la metodología debería variar de un lugar a otro al adaptarse al contexto nacional, regional e incluso local. Se han identificado, además, una serie de indicadores que pueden resultar útiles para un proceso de control de las asignaciones de recursos y la vinculación de éstos a los compromisos y políticas del gobierno (Elson, 1999). Entre ellos se incluyen:

- La proporción del gasto destinado a la equidad de género
- Servicios públicos con prioridad para las mujeres
- Sistemas de gestión de género en el gobierno
- Transferencias de ingresos con prioridad para las mujeres
- Equilibrio de género en el empleo del sector público
- Equilibrio de género en el apoyo empresarial
- Equilibrio de género en los contratos del sector público
- Tasa de reducción de la desigualdad de género

Este concepto, de presupuesto sensible al género, está ganando adeptos en todo el mundo, y son ya más de 50 los países en los que se han llevado a cabo iniciativas de este tipo, bien a nivel nacional, regional o local. La mayoría de dichos países pertenecen al área de la Commonwealth. En cualquier caso, las iniciativas de Presupuestos con Enfoque de Género que se han desarrollado hasta la actualidad pueden ser clasificadas en tres grupos atendiendo a su origen: gubernamentales, de ONGs y conjuntas (de ONGs y Parlamento) (Esim, 2003). Las iniciativas gubernamentales, suelen perseguir de manera prioritaria el uso más eficiente de los recursos. Entre ellas, destaca la experiencia de Australia que fue el primer país del mundo en investigar el impacto de género de los presupuestos gubernamentales en el año 1984. Esta experiencia, se prolongó hasta 1996 en que se abandonó tras un cambio de gobierno. Durante los doce años que duró, cada dependencia del gobierno estuvo obligada a realizar una auditoría de su presupuesto anual con el objeto de evaluar los logros del gobierno con respecto a niñas y mujeres. El abandono de la experiencia australiana, se debió en parte a la

escasa presión de la sociedad civil por mantenerla debido a que la iniciativa se creó y realizó por completo en el interior del gobierno sin que grupos de presión u organizaciones de mujeres estuvieran involucrados. Otro ejemplo de iniciativa gubernamental es la del Secretariado de la Commonwealth, que en 1997 apoyó a gobiernos como los de Sri Lanka, Barbados o Sudáfrica en una iniciativa piloto de presupuestos de género.

Como contraste a la experiencia australiana cabe mencionar la Iniciativa de Presupuesto para las Mujeres de Sudáfrica, que empezó a finales de 1995, como un esfuerzo conjunto de organizaciones de la sociedad civil y parlamentarias recién electas en un momento clave de transformación de la sociedad sudafricana. Desde el comienzo, investigadores independientes analizaron los presupuestos de las 27 dependencias de gobierno, presupuestos provinciales, impuestos, empleos del sector público, etc. (Budlender, 1999). Hay que recordar que Sudáfrica ha seguido dos vías en esta nueva confección presupuestaria: la iniciada en 1995 y otra, a partir de 1997, desarrollada desde el departamento gubernamental encargado de las finanzas con el apoyo del Secretariado de la Commonwealth.

Las iniciativas de ONGs, por su parte, tienden a poner el acento en la demanda de mejores políticas y una mayor democratización de las mismas. Entre ellas, destacan las experiencias de Tanzania (la ONG *Tanzania Networking Program* lanzó junto con otras 20 ONGs una experiencia de este tipo en 1997), el Reino Unido (donde el *Women's Budget Group* se ocupa, prioritariamente, de los presupuestos anuales y mantiene reuniones con el Ministro de Hacienda) y Canadá (donde el *Canadian Centre for Policy Alternatives and Choices: a Coalition for Social Justice*, lleva más de cinco años coordinando el Presupuesto Federal Alternativo-AFB, que reúne a un gran número de organizaciones nacionales y comunitarias y que está comprometido con los objetivos de reducción de la pobreza y consecución de la igualdad, a través de varias medias en los impuestos, transferencias y programas de gasto que componen el presupuesto).

En España, el IV Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2003-2006 contempla, en la primera de sus ocho áreas (el área de *Introducción de la perspectiva de género en las políticas públicas*), llevar a cabo "actuaciones concretas dirigidas a introducir la perspectiva de género en sectores específicos de la actuación administrativa, como pueden ser los Presupuestos Generales del Estado..." Habrá que prestar, por lo tanto, mucha atención a la manera en que se concreta esta actuación. A nivel autonómico, podemos mencionar la iniciativa de Presupuestos Sensibles al Género en la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV), que se puso en marcha a finales de 2001 y se ejecutó durante el año 2002 en el ámbito de la Administración Autónoma Vasca. En dicha iniciativa, intervinieron seis departamentos de gobierno que trabajaron sobre diversos programas de gasto, correspondientes al ejercicio 2001, en sus respectivas áreas de actuación. El objetivo, consistía en identificar el gasto desagregado por sexo y las maneras en que podría incidirse en el mismo en aras a lograr una igualdad de mujeres y hombres más real y efectiva. La experiencia, por lo novedoso de la misma, se planteó con un carácter formativo, con la pretensión de impulsar la formación tanto teórica como práctica en el manejo de presupuestos con orientación de género.

Los programas correspondientes a 2001 que se analizaron fueron:

- Departamento de Cultura (Dirección de Deportes): Subvenciones para financiar los programas deportivos de las federaciones deportivas vascas, subvenciones para la promoción e impulso de las selecciones deportivas vascas y subvenciones para el desarrollo de eventos deportivos de carácter nacional e internacional.
- Departamento de Industria, Comercio y Turismo (Área de I+D): Red Vasca de Tecnología e Innovación.
- Departamento de Interior (Dirección de Atención de Emergencias): Subvenciones a municipios con destino a las agrupaciones de protección civil y contrato con la Televisión Pública Vasca (ETB) para la difusión de microespacios sobre autoprotección.
- Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente: Subvenciones a entidades públicas y privadas que deseen colaborar con el Departamento en el desarrollo de un plan de formación técnica medioambiental.
- Departamento de Sanidad: Ayudas y subvenciones a entidades sin ánimo de lucro tanto en el campo de la investigación como en el campo de actuaciones de grupos de autoayuda.
- Departamento de Transportes y Obras Públicas: subvenciones para abandono de actividad de autopatronos del transporte en edad avanzada, becas de formación e investigación y subvenciones para modernizar la flota y concentración de empresas.

De esta experiencia, se han extraído una serie de lecciones entre las que se pueden señalar, en primer lugar, la necesidad de incorporar la perspectiva de género desde el principio y de hacer un seguimiento a lo largo de todo el proceso de ejecución. Ha quedado patente, por otra parte, la necesidad de ampliar la información y mejorar los datos estadísticos desagregados por sexo así como la modificación de las bases de datos de los departamentos. En cuanto a los logros de esta iniciativa, el más destacado ha sido, sin lugar a dudas, el poner en marcha un grupo de trabajo interdisciplinar que, en alguna medida, supone el desarrollo de una herramienta sólida para sostener la estrategia de la transversalidad. Evidentemente, a lo largo del proceso se han podido identificar algunos factores que han dificultado su desarrollo. Así, en ocasiones, la elección de las partidas presupuestarias ha sido poco relevante a efectos de impacto de género y además, como ocurre muchas veces, la implicación de todos los departamentos del gobierno vasco no ha sido igual y esto ha obstaculizado el mantenimiento del ritmo del programa (McKay y Fitzgerald, 2003).

La mayoría de los gobiernos han expresado su compromiso de incorporar la transversalidad de género, pero, a menudo, entre las declaraciones políticas y las prácticas diarias se extiende un abismo que parece insalvable. Pues bien, iniciativas como la que exponemos pueden ayudar a producir más coherencia entre los objetivos sociales y económicos, pueden ser una de las maneras por la que los gobiernos cumplan de una forma efectiva sus compromisos nacionales e internacionales para con el progreso de las mujeres. Es posible, que existan algunas reticencias porque, generalmente, en los ministerios encargados de cuestiones económicas, el número de mujeres tiende a ser tan pequeño como grande es la confianza que tienen en los análisis económicos convencionales en los que las

cuestiones de género no tienen cabida. Tampoco es extraño que dentro del sector público existan resistencias a la idea de presupuestos sensibles al género cuando la mayoría de las veces son entendidos, de manera estrecha, como el aumento del gasto etiquetado a las mujeres. Pero, en todo caso, parece claro que los presupuestos sensibles al género son un mecanismo crucial para favorecer la igualdad en una amplia gama de actividades gubernamentales, y encajan a la medida con el enfoque de la *transversalidad*, porque como el proceso de elaborar el presupuesto implica a todos los ministerios del gobierno, el compromiso con los presupuestos de género fomenta la toma de conciencia sobre la naturaleza real de las desigualdades entre mujeres y hombres en las estructuras, instituciones y prácticas del gobierno (McKay y Fitzgerald, 2003).

5.- Conclusiones

Cuando hablamos de las desigualdades de género en campos como la política, la cultura, la educación, el mercado de trabajo en general o el mundo de la empresa en particular, tomamos los datos de las mujeres y los comparamos con los de los hombres. Con ello, implícitamente, transmitimos la idea de que la responsabilidad del cambio es de las mujeres, que son ellas las que tienen que modificar su comportamiento para adentrarse en ámbitos tradicionalmente masculinos. Es más, todos los indicadores parecen señalar que los cambios en este sentido, aunque más lentamente de lo que sería deseable, se están produciendo en las últimas décadas: el esfuerzo en materia de educación ha sido considerable, su entrada en el mercado laboral aún no ha tocado techo, la presencia de mujeres en puestos directivos es creciente, etc. Si bien estas transformaciones se subrayan con insistencia, apenas se habla de los cambios experimentados por los hombres, en sus actitudes y comportamientos y en su introducción en campos considerados como femeninos, tanto en empleos de mujeres como, sobre todo, en el ámbito familiar, principalmente en los trabajos de cuidado de las personas dependientes. Los datos expuestos, indican que estos cambios son todavía insuficientes, es decir, a pesar del aumento de la actividad laboral de las mujeres en las últimas décadas, en el hogar ha permanecido bastante intacto el modelo familiar tradicional, y apenas se han producido cambios en la organización familiar y social. Mientras esta mayor implicación de los hombres no se produzca, va a ser muy difícil, por no decir imposible, eliminar las desigualdades entre mujeres y hombres y conseguir la igualdad real, porque la mayor implicación de las mujeres en el ámbito privado seguirá condicionando su participación en la esfera pública.

En las últimas décadas hemos asistido a cambios laborales y sociales espectaculares, muchos de ellos protagonizados por las mujeres, donde destaca la masiva incorporación de las mujeres al mercado de trabajo y la consiguiente feminización del colectivo asalariado. Pero, esta feminización, aunque real, es inacabada e incompleta porque ha tenido lugar bajo un telón de fondo de desigualdad y de precariedad. Los enormes avances en la formación de las mujeres y en su interés por participar de

manera continuada en el mercado, podían hacer pensar en una pronta desaparición de las tradicionales desigualdades laborales entre mujeres y hombres, pero lo cierto es que no ha ocurrido así. Es decir, la espectacular transformación de la oferta laboral femenina no se ha traducido en una mejora equivalente del lugar que ocupan dentro del mercado. Es cierto, que si se miran uno a uno los diferentes indicadores de la desigualdad, se observa que la situación ha evolucionado, aunque las diferencias persisten. Y estas desigualdades parecen hoy más injustas que ayer, precisamente por el enorme esfuerzo que han realizado las mujeres y también, aunque en una medida incomparablemente menor, por el esfuerzo de las Administraciones Públicas en materia de igualdad.

Los datos, nos muestran que las desigualdades de género en el mundo del trabajo mercantil siguen siendo una realidad: la tasa de actividad laboral de las mujeres es inferior a la de los hombres, están sobrerrepresentadas en las filas del paro y en el empleo flexible, sobre todo en el empleo a tiempo parcial, se concentran en un número bastante limitado de actividades, les cuesta más que a los hombres acceder a puestos directivos y de responsabilidad y sus salarios son inferiores a los de los hombres, todo ello, a pesar de las numerosas iniciativas legales y múltiples planes de igualdad que se han puesto en práctica para lograr la igualdad entre mujeres y hombres. No dudamos, ni de la eficacia, ni de la necesidad de las medidas implementadas hasta ahora, pero, creemos que ya va siendo hora de explorar la búsqueda de vías nuevas que contribuyan al logro de la igualdad real entre mujeres y hombres en todos los ámbitos y en el menor tiempo posible. Pensamos, que la elaboración y aplicación de presupuestos con perspectiva de género en los diferentes ámbitos territoriales puede ser una experiencia interesante y positiva, puesto que se trata de un instrumento novedoso que permite aplicar el concepto de *transversalidad*. Apostamos, en definitiva, por la profundización en su estudio así como por la generalización de su práctica en nuestro entorno. Sabemos, que ello no está exento de dificultades porque se trata de una propuesta que requiere, entre otras medidas, una manera diferente de mirar los presupuestos y esto es algo que entraña no pocas dificultades y que requiere mucho esfuerzo y tiempo, pero, consideramos que vale la pena dado que se trata de una iniciativa que tiene grandes potencialidades y puede ser una vía para que los gobiernos cumplan de una forma efectiva sus compromisos para con el progreso de las mujeres.

Bibliografía

- AGACINSKI, S. *Política de sexos*, Madrid: Taurus, 1988.
- BECKER, G.S. *El capital humano*, Madrid: Alianza, 1983.
- BORDERIAS, C. CARRASCO, C. y ALEMANY, C. (Comps.) Las mujeres y el trabajo. Rupturas conceptuales, *Economía Crítica*, Icaria, Barcelona, 1994.
- BUDLENDER, D. The South African Women's Budget Initiative, en BAKKER, I. (Ed.) *Pro-Poor, Gender and Environment-Sensitive Budgets*, UNDP, Nueva York, 1999.
- CAMPS, V. *El siglo de las mujeres*, Madrid: Cátedra, 1998.
- CARRASCO, C. (Ed.) *Mujeres y economía. Nuevas perspectivas para viejos y nuevos problemas*, Barcelona: Icaria, 1999.
- CARRASCO, C. El cuidado: ¿coste o prioridad social?, ponencia presentada en el Congreso Internacional *Cuidar cuesta: costes y beneficios del cuidado*, 13 y 14 de octubre de 2003, Donostia-San Sebastián.
- CARRASCO, C., ALABART, A., DOMINGUEZ, M., MAYORDOMO, M. Hacia una nueva metodología para el estudio del trabajo: propuestas para una EPA alternativa, en CARRASCO, C. (ed.) *Tiempos, trabajos y género*, Universidad de Barcelona, 2001.
- COMISION EUROPEA. Un portrait statistique des hommes et des femmes à toutes les étapes de la vie, *La vie des femmes et des hommes en Europe*, Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales, www.europa.eu.int/comm/eurostat, octubre de 2002.
- COMMONWEALTH SECRETARIAT. *Gender budget Initiative. A Commonwealth Initiative to Integrate Gender into National Budgetary Processes*, London, 1999.
- DEX, S. *La división sexual del trabajo. Revoluciones conceptuales en las ciencias sociales*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 1985.
- ELSON, D. Why gender sensitive budgets? En BAKKER, I. (ed.) *Pro-Poor, Gender and Environment-Sensitive Budgets*, UNDP, Nueva York, 1999.
- ELSON, D., CAGATAY, N. Engendering Macroeconomic Policy and Budgets for Sustainable Development, *First Global Forum on Human Development*, New York, 1999.
- ESIM, S. *Iniciativas de presupuestos para América Latina y el Caribe con enfoque de género: una herramienta para mejorar la fiscalidad y lograr la implementación efectiva de políticas*, UNIFEM, Nueva York, 2000.

- ESIM, S. Iniciativas de Presupuestos con enfoque de género, en *Presupuestos públicos en clave de género*, Biblioteca temática digital, Emakunde, www.emakunde.es, noviembre de 2003.
- EUROSTAT. *Encuestas de Fuerzas de Trabajo*, www.europa.eu.int/comm/eurostat, noviembre de 2003.
- EUSTAT. *Encuestas de Presupuestos del Tiempo 1993*, 1998.
- GARDINER, F. La Unión Europea ¿hacia madrina para las mujeres? en URIARTE, E. y ELIZONDO, A. (coords.) *Mujeres en política*, Editorial Ariel S.A., Barcelona, 1997.
- HIMMELWEIT, S. Making visible the hidden economy: the case for gender impact analysis of economic policy, *Feminist Economics*, núm. 8, 2002.
- HOFBAUER, H., VINAY, C. *Preupuestos sensibles al género: Herramientas metodológicas. Experiencias internacionales y de México*, Fundar, México, 2002.
- INSTITUTO DE LA MUJER. *Acciones positivas en el campo de la igualdad entre mujeres y hombres. Informe final de actividades del grupo de especialistas sobre acciones positivas en el campo de la igualdad entre hombres y mujeres*, Instituto de la Mujer, Madrid, 2001.
- INSTITUTO DE LA MUJER. *Igualdad de mujeres y hombres a la luz del Tratado de Amsterdam*, Seminario celebrado en Madrid los días 13 y 14 de febrero de 2000, Instituto de la Mujer, Madrid, 2001.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA. *Encuesta de Empleo del Tiempo 2003-2003*, avance de resultados, Inebase, www.ine.es, noviembre de 2003.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA. *Encuesta de Población Activa*, Inebase, www.ine.es, octubre de 2003.
- KERGOAT, D. La división du travail entre les sexes, en *L'Etat des savoirs sur le travail*, La Découverte, Paris, 1998.
- LARRAÑAGA, M. *El trabajo de las mujeres. El caso de la CAPV en el contexto europeo*, Tesis doctorales, UPV/EHU, 2002.
- LEWIS, J. Política familiar y mercado de trabajo: el caso de Gran Bretaña desde una óptica europea, en MARUANI, M., ROGERAT, CH., y TORNS, T. *Las nuevas fronteras de la desigualdad. Hombres y mujeres en el mercado de trabajo*, Icaria, Barcelona, 2000.
- LOVENDUSKY, J. Políticas de género: igualdad de oportunidades y violencia contra las mujeres, en URIARTE, E. y ELIZONDO, A. (coords.) *Mujeres en política*, Editorial Ariel S.A., Barcelona, 1997.
- MARUANI, M., ROGERAT, CH., y TORNS, T. *Las nuevas fronteras de la desigualdad. Hombres y mujeres en el mercado de trabajo*, Icaria, Barcelona, 2000.
- MCKAY, A. y FITZGERALD, R. *Manual de Presupuestos Sensibles al Género en la Comunidad Autónoma del país Vasco*, www.emakunde.es, diciembre de 2003.

- MEDA, D. *El trabajo, un valor en peligro de extinción*, Gedisa, Barcelona, 1998.
- MICHEL, A. Génesis y desarrollo de la base jurídica de las políticas de acción positiva, I Congreso Internacional sobre la Acción Positiva para las Mujeres, Bilbao, 1990.
- MOLTÓ, M.L. Las mujeres en el mercado laboral en perspectiva europea, en *Cuadernos de geografía*, núm. 64, 1998.
- MOLTÓ, M. L., RAMOS, P. Indicadores para el estudio de la situación de las mujeres en el mercado laboral, *Agora-Revista de Ciencias Sociales*, núm. 4, 2000.
- MOLTÓ, M. L., URIEL, E. El problema del paro en la Unión Europea por sexo, *Papeles de Economía Española*, núm. 72, 1997.
- NACIONES UNIDAS. *Declaración del milenio*, www.un.org, 2000.
- OSBORNE, R. Grupos minoritarios y acción positiva: Las mujeres y las políticas de igualdad, *Papers, Revista de Sociología*, núm. 53, 1997.
- PICCHIO, A. Visibilidad analítica y política del trabajo de reproducción social, en CARRASACO, C. (ed.): *Mujeres y economía. Nuevas perspectivas para viejos y nuevos problemas*, Icaria, Barcelona, 1999.
- RECIO, A. (1997): Paro y mercado laboral: formas de mirar y preguntas por contestar, en VV.AA. *El paro y el empleo: enfoques alternativos*, Alemania, Barcelona, 1997.
- SHARP, R., BROOMHILL, R. International Policy Developments in Engendering Government Budgets, en SHANNON, E. (ed.) *Australian Women's Policy Structures*, Hobart: University of Tasmania, 1998.
- SHARP, R., BROOMHILL, R. Budgeting for equality: The Australian experience, *Feminist Economics*, núm. 8, 2002.
- UNIFEM (United Nations Development Fund for Women). *Informe sobre el progreso de las mujeres 2000*, www.undp.org, 2000.
- VALIENTE, C. ¿Algo más que ganadores de pan? El papel de los hombres en el ámbito familiar en España (1975-1996), *Revista Española de Investigaciones Sociológicas-REIS*, núm. 79, Julio-Setiembre, 1997.
- VILLAC, M. La politique familiale et l'emploi des femmes: Les limites du choix libre, en *L'emploi des femmes*, La Documentation Française, Paris, 1998.
- VILLOTA, P. de. *La política económica desde una perspectiva de género. La individualización de los derechos sociales y fiscales en la Unión Europea*, Alianza, Madrid, 2000.
- VOGEL-POLSKY, E. *Les actions positives et les contraintes constitutionnelles et législatives qui pèsent sur leur mise en oeuvre dans les Etats membres du Conseil d'Europe*, Consejo de Europa, Estrasburgo, 1988.
- WIRTH, L. *Romper el techo de cristal. Las mujeres en puestos de dirección*, Informes OIT; Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2002.