

1. INTRODUCCIÓN. POLÍTICAS FISCALES Y EQUIDAD DE GÉNERO

María Pazos Morán*

I. IGUALDAD DE GÉNERO Y BIENESTAR SOCIAL

La Historia ha demostrado sobradamente que la equidad es condición *sine qua non* para la eficiencia económica, si nos atenemos a la definición de esta última como la optimización de resultados con los recursos existentes en un país; y aún más a nivel mundial. En efecto, lacras sociales como la pobreza infantil, la dificultad de acceso de una parte de la población al empleo de calidad, a la educación, al deporte, a la vivienda, a la sanidad o a la protección social, no solamente son injusticias manifiestas sino que impiden la formación y aprovechamiento del capital humano. Más aun, la marginación social, la extrema desigualdad en la distribución de la renta y la ausencia de democracia producen serios problemas de violencia, enfermedades, deterioro del medio ambiente, formación de mafias y otros fenómenos que impiden el buen funcionamiento social y económico. Las «externalidades negativas» provocadas por las políticas que han intentado potenciar la eficiencia económica descuidando la equidad son gravísimas. Tanto, que no solamente exigen un enorme gasto público para revertirlas, sino que pueden llegar a ser irreversibles.

En este contexto, la igualdad de género ocupa un lugar central. La segregación de cualquier grupo social crea problemas de eficiencia, sencillamente porque no permite que cada persona ocupe

el lugar que le corresponde según sus capacidades individuales, impidiendo así una asignación óptima. Además, el aferramiento al poder de cualquier grupo es incompatible con el acceso a recursos y derechos mediante reglas democráticas. Y si todo lo anterior es cierto para categorías sociales como raza o extracción social, hoy en día la división sexual del trabajo es especialmente relevante por varias razones. En primer lugar, porque dificulta el desarrollo y aprovechamiento del capital humano de hombres y mujeres. El mantenimiento de los roles de género conlleva la marginación de las mujeres de la formación deportiva y tecnológica, así como la potenciación en los niños de comportamientos que provocan índices de fracaso escolar y delincuencia masculinos sustancialmente mayores que los femeninos. En unos mercados de trabajo altamente segregados, que tienen su contraparte en el reparto desigual del trabajo doméstico, el potencial productivo de las mujeres se despilfarra en empleos precarios, desempleo, inactividad y/o economía sumergida. Por otro lado, el capital cuidador de los hombres permanece en gran parte inexplorado.

En segundo lugar, las políticas públicas siguen reflejando, y potenciando, un modelo de organización social basado en la familia de *hombre sustentador/mujer cuidadora*, aunque esa ya no es la única realidad. La mayor parte de las

* Instituto de Estudios Fiscales (España).

mujeres se han incorporado al trabajo asalariado (aunque no al empleo de calidad), mientras que los hombres siguen sin incorporarse al trabajo reproductivo; conformando un contexto social que es más bien el de *hombre sustentador/mujer sustentadora y cuidadora*. Sin embargo, persiste aún la falta de derechos y se mantienen las regulaciones que promueven la especialización de las mujeres en el trabajo doméstico y/o sumergido, así como el desentendimiento de los hombres de la esfera doméstica. Ello no sólo es una gran fuente de estrés, agotamiento y pobreza para las mujeres (y sus familias), así como un despilfarro enorme de capital humano, sino que además compromete seriamente el futuro de los países.

En particular la pobreza infantil, unida a tasas demasiado elevadas o demasiado bajas de fecundidad (según las regiones), son dos caras del mismo problema en cuyo centro está la falta de autonomía de las mujeres. En efecto, en los países no desarrollados las mujeres no tienen medios ni poder para decidir limitar el número de hijos a los que realmente desean; y nos encontramos con altísimas tasas de fecundidad acompañadas indefectiblemente de elevados índices de pobreza infantil, que es el mayor lastre para el progreso de los países. El acceso de las mujeres a la información, a la educación, al empleo y a los derechos, reduce estos problemas de excesiva fecundidad y pobreza infantil, y con ello colabora en el logro del desarrollo económico.

Pero esta inicial caída de las tasas de fecundidad que se describe en el párrafo anterior, y que potencia el desarrollo, no se frena si las mujeres no acceden a la posibilidad de tener hijos en igualdad, lo que sucede en la mayor parte de los países desarrollados. Sin implicación de los hombres en el cuidado, y sin servicios de educación infantil adecuados, las mujeres no pueden compatibilizar de forma adecuada su maternidad con un empleo de calidad. Ante esa disyuntiva, retrasan la decisión de tener hijos; y algunas simplemente renuncian a ello. Así se produce la llamada «transición demográfica» a la bajísima fecundidad característica de los países occidentales con un estado de bienestar familiarista. Y esta bajísima fecundidad también va unida a altas tasas de pobreza infantil, en gran parte debido a que la existencia de niños va asociada en estos países al tipo de familia de un solo sustentador estable (frecuentemente con una mujer en situación precaria), y especialmente cuando no se apoya adecuadamente a las familias monoparentales. Los únicos países que han conseguido revertir este fenómeno son aquellos que, como los escandinavos, han apostado por el cambio estructural hacia una sociedad compuesta por *personas sustentadoras/cuidadoras en igualdad*.

El envejecimiento poblacional origina graves problemas económicos y sociales, y en el centro de todos ellos está la llamada *crisis de los cuidados*. Aun cuando se consiguieran tasas de fecundidad al nivel de reemplazo de la pobla-

ción, y mucho más si estas tasas son menores, el aumento de la esperanza de vida hace que cada vez sean más las personas en edad de ser sostenidas y cuidadas, y menos las personas en edad de trabajar y cuidar. Los problemas que esto origina para el sostenimiento de los sistemas de pensiones, o la disminución del PIB que provoca, están presentes en la investigación y en las preocupaciones de los gobiernos. Pero aún no es objeto de la suficiente atención la evidente insostenibilidad de un sistema en el que el cuidado de menores y dependientes recae casi en exclusiva y de forma privada sobre un 50% de la población. El tradicional «olvido» de todo lo que hasta ahora ha sido realizado por mujeres en el ámbito doméstico, junto a los intereses que existen en contra de la provisión de servicios públicos y del reparto equitativo de estas tareas entre hombres y mujeres¹, explica que no se tomen las medidas adecuadas.

Actualmente se recurre a la contratación de mujeres para tareas de cuidado como mano de obra irregular o sometida a los regímenes laborales especiales para empleadas domésticas que les privan de derechos básicos (las llamadas cadenas de cuidados, ya sean transnacionales o dentro de cada país); lo que no es ni justo ni sostenible. Este recurso sirve de colchón para que una capa minoritaria de mujeres profesionales se mantenga en el empleo sin cambiar el modelo, aunque sea generalmente con

doble jornada y sacrificando sus posibilidades de promoción profesional. Es tremendamente injusto para las mujeres afectadas, especialmente para aquellas contratadas en malas condiciones para cuidar (en los países desarrollados, la mayoría de ellas son migrantes); y hay que tener en cuenta que la precariedad va unida indisolublemente al uso extensivo de este recurso: si se concedieran derechos laborales a las trabajadoras domésticas, el servicio dejaría de estar al alcance incluso de la minoría de familias que ahora les contrata. Pero, además, la gravedad de la crisis demográfica a nivel mundial permite prever que esta no es una solución a largo plazo. En consecuencia, la implicación de los hombres al 50% y un sistema de servicios públicos adecuados es la única manera de asegurar que la educación infantil y la atención a la dependencia estén al alcance de toda la población; y además es la única vía para proporcionar empleos dignos a las personas que trabajen en el sector.

En todo caso, la organización del trabajo doméstico en base a la permanencia de las mujeres en el hogar, sean estas amas de casa o trabajadoras domésticas, tiene aún menos sentido económico en el mundo actual debido a la disminución del tamaño familiar, al aumento de la esperanza de vida, al alto grado de formación de las mujeres y a la falta de centralidad de la familia como unidad de producción en las sociedades indus-

¹ Según Navarro (2004), la alianza entre el poder de género y el poder de clase.

trializadas. Desde una óptica cortoplacista pudiera parecer que las mujeres permiten realizar un ahorro de recursos en servicios públicos al Estado, pero la planificación social debe poner en primer plano el medio y largo plazo. En ese sentido, es a todas luces ineficiente comprometer el potencial productivo de toda una vida por cuidar a uno o dos niños durante una década, comparado con la posibilidad real de que esos niños, junto con muchos más, sean convenientemente educados por personal cualificado y cuidados por sus progenitores, que en la mayoría de los casos son dos, sin que ninguno de ellos tenga que sacrificar su inserción en el empleo de calidad.

Asimismo, el cuidado de mayores y dependientes puede organizarse de forma más satisfactoria para las personas dependientes, para sus familias y para las personas trabajadoras, en base a servicios públicos y atención personal por parte de todas sus personas allegadas (hombres y mujeres), evitando así las funestas consecuencias de este modelo sobre las personas cuidadoras y sobre las personas cuidadas. Estas razones económicas y sociales confluyen, para posibilitar el cambio, con el avance de la conciencia sobre el reconocimiento de los derechos de las mujeres y sobre la necesidad de que los hombres asuman su 50% del total en el trabajo doméstico.

¿Cómo se mantiene entonces una organización social que, además de obsoleta económicamente, es injusta y está des-

legitimada socialmente? Actualmente todos los gobiernos de Estados laicos proclaman el objetivo de la igualdad de género, así como la necesidad de eliminar todos los obstáculos que dificultan la plena incorporación de las mujeres a todas las esferas en igualdad de condiciones. Pero esos obstáculos son difíciles de detectar y eliminar porque están arraigados profundamente en la estructura social y, por ello, resultan invisibles. Las políticas públicas reflejan y potencian viejas creencias, aunque a menudo no se reconozca explícitamente ni se desee. La perspectiva del *mainstreaming*, adoptada en la IV Conferencia Mundial sobre las Mujeres de la ONU, celebrada en Pekín en 1995, consiste precisamente en cuestionar todas las políticas públicas para eliminar los elementos que provoquen desigualdad; y asegurar así que se garantizan los derechos de toda la ciudadanía por igual. Desde las políticas educativas, sanitarias, deportivas, culturales, económicas, todas las políticas dirigidas a las personas están implicadas en esta necesaria revisión para reorientarlas hacia la igualdad.

II. LA IMPORTANCIA DEL ANÁLISIS DE LA POLÍTICA FISCAL DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

La política fiscal es un instrumento crucial para avanzar hacia un modelo social y económico sostenible y justo. En particular, impuestos sobre la renta progres-

sivos, servicios públicos y un sistema de transferencias personales convenientemente diseñado, constituyen las mejores armas de los Estados para luchar contra la desigualdad y la pobreza, así como la vía para proporcionar incentivos a comportamientos que mejoren el funcionamiento de la economía y de la organización social. Existe una fuerte correlación a escala mundial entre el grado de implantación de los sistemas fiscales democráticos, por un lado, y los índices de desarrollo, igualdad y cohesión social, por otro.

Este estudio trata de analizar los sistemas de impuestos y prestaciones desde la perspectiva de la igualdad de género. Conviene recalcar una vez más que no se trata de aplicar ningún principio diferente de los que hoy en día se reconocen como los rectores de la política social en democracia. Precisamente, se trata de integrar a las mujeres, acabando con la aplicación de principios separados, con el doble rasero y, en definitiva, con la «excepcionalidad femenina» que tan malas consecuencias tiene tanto para las mujeres como para la sociedad. A lo largo de la historia, las mujeres han ido conquistando la extensión de principios generales de los que previamente estaban excluidas, el acceso a ámbitos que les estaban vedados. La Ilustración, origen de las sociedades democráticas, estaba basada en el contrato social entre pares; los cuales, según Rousseau, eran «naturalmente» los hombres. La reivindicación feminista surge como una demanda por parte de las

mujeres de ser incluidas en ese proceso. Como señala Celia Amorós (2009), «el feminismo es una radicalización de la Ilustración en tanto que proyecto normativo de la modernidad, no su impugnación». Los principios de ciudadanía universal, el derecho al voto, las libertades civiles, la igualdad en las leyes matrimoniales, el derecho al divorcio, no suponen más que hitos en el reconocimiento a las mujeres de derechos ya acuñados, e incluso llamados impropia-mente «universales» cuando aún seguían excluyendo a la mitad de la población.

Si el siglo xx ha sido el de la conquista de los derechos civiles por parte de las mujeres, el reto del siglo xxi es el de la eliminación de la división del trabajo. Hoy ya son excepciones los países cuyos códigos civiles se siguen rigiendo explícitamente por el principio de sometimiento de las mujeres a la autoridad masculina, como era el caso general hasta hace pocas décadas. Sin embargo, la mayoría de las regulaciones y prácticas económicas siguen reflejando, y potenciando, el modelo de sociedad basado en la norma *hombre sustentador/mujer cuidadora* (o en el tipo de familia *sustentador masculino/esposa dependiente*). Y en los casos en los que las regulaciones económicas no existen, o son muy débiles o simplemente no se cumplen, la «inercia social» suele reforzar la división sexual del trabajo de forma aun más «eficaz». En algunos casos esto se evidencia en medidas diferenciadas según el sexo de las personas, aunque la mayoría de estos sesgos de género

explícitos han sido eliminados adoptando un lenguaje neutro. Más frecuente, y más difícil de detectar, es el caso de políticas que son neutras sobre el papel pero que contienen sesgos de género implícitos, bien porque proporcionan incentivos a la división del trabajo, bien porque descuidan necesidades de situaciones y/o colectivos mayoritariamente femeninos; y ambos factores suelen ir unidos.

Las políticas fiscales, y en particular los sistemas de impuestos y prestaciones personales, tienen una importancia decisiva por dos razones: porque deben atender las necesidades de la ciudadanía según un orden de prioridades justo (la equidad es uno de sus principios rectores), y porque proporcionan incentivos económicos que determinan el comportamiento de las personas y de las empresas en un variadísimo elenco de ámbitos (participación en el mercado de trabajo, contratación, inversión, consumo, estatus familiar, etc.). Así, son un instrumento privilegiado para incrementar la eficiencia, el otro principio que debiera regir la actuación de los poderes públicos. Este gran poder modificador de los comportamientos está presente en el diseño de los sistemas y en el análisis económico; hasta el punto de que se ha llegado a afirmar que la economía es la disciplina dedicada al estudio de los incentivos. Sin embargo, la investigación económica ha estado, en general, sesgada por una imagen de la sociedad que ya no es la actual. Así, se sigue afirmando frecuentemente que el

comportamiento laboral se rige por la decisión individual de una determinada combinación entre *ocio* y *trabajo*, ignorando que para muchas personas la disyuntiva está más bien entre *trabajo doméstico* y *trabajo remunerado*. La invisibilidad de las mujeres como productoras, aparejada a la invisibilidad de los hombres como potenciales cuidadores y, más aún, al olvido total de la existencia del trabajo doméstico y de cuidados, trastoca todo el análisis acerca de las consecuencias de las políticas públicas.

Partiendo de que la desigualdad de género es socialmente injusta y económicamente ineficiente, solamente se trata de incorporar este extremo al análisis general; nada más que de aplicar coherentemente los principios de equidad y eficiencia; sólo de ampliar el zoom para considerar todas las necesidades y todas las potencialidades de la población en su conjunto, compuesta por hombres y mujeres. Si aplicamos esta óptica al análisis de los sistemas fiscales, ya en una primera aproximación se detectan tres aspectos relevantes.

En primer lugar, que la inexistencia (o extensión muy limitada) de los sistemas fiscales que han dado en llamarse «ortodoxos» (impuestos sobre la renta progresivos y prestaciones universales, junto con servicios públicos de educación, sanidad y atención a la dependencia), es en sí misma particularmente perjudicial para una parte de la población: las mujeres. Esto se debe a que, según está ampliamente documentado,

la debilidad de la protección social y la escasez de servicios públicos perjudica a la población femenina por una triple vía. Por un lado, fenómenos como la informalidad o el trabajo infantil, íntimamente relacionados con la inexistencia de sistemas fiscales potentes, afectan de forma particularmente intensa a las mujeres y a las niñas. Por otra parte, dado que las mujeres son económicamente más vulnerables que los hombres, están más necesitadas de esas coberturas, esos servicios, y esas regulaciones; las mayores tasas de pobreza femenina indican también que son las mujeres las más perjudicadas por la inexistencia de un sistema de prestaciones adecuado. Finalmente, hay que considerar que son las mujeres (ya sean esposas, madres, hijas, abuelas o hermanas) quienes en la inmensa mayoría de los casos cubren con su tiempo y su trabajo las carencias de la red social pública.

El segundo aspecto a destacar es que la creación y ampliación de los sistemas fiscales, aun habiendo sido un paso fundamental y muy positivo para acortar las desigualdades, se ha producido en una etapa histórica en la que la división del trabajo aparecía como «natural», y por tanto la reflejan y la reproducen, dando así origen a nuevas discriminaciones de género. En efecto, los sistemas fiscales más extendidos y consolidados, los «ortodoxos», contienen innumerables regulaciones que no tienen fundamento y que refuerzan la desigualdad entre hombres y mujeres. Como analizaremos a lo largo de este trabajo, algu-

nos elementos, combinados, potencian el mantenimiento de muchas mujeres en la situación de amas de casa o en la economía sumergida: las pensiones de viudedad, la declaración conjunta en los impuestos personales (cualquiera que sea su modalidad), las prestaciones condicionadas a la no percepción de ingresos propios, o las «protecciones» laborales diferenciales que lastran la demanda de mano de obra femenina por parte de las empresas, son ejemplos clarificadores.

Finalmente, el tercer aspecto relevante en este análisis es el papel de nuevos instrumentos fiscales que se han desarrollado al margen de los sistemas fiscales «ortodoxos» (y en parte lastrando su desarrollo) a partir de la nueva doctrina de las Instituciones Financieras Internacionales sobre la política social para los países no desarrollados, lo que se conoce como la «Nueva Política Social». Desde esta perspectiva novedosa, a partir del inicio de los años noventa se ponen en marcha nuevas formas de intervención social que se caracterizan por concentrarse en grupos de población muy específico (son «políticas focalizadas») y que instauran fórmulas alternativas a los sistemas de protección social públicos tradicionales. Entre ellas, nos centraremos especialmente en el caso de las Transferencias Monetarias Condicionadas. Las TMC son relevantes para nuestro estudio en primer lugar porque utilizan masivamente a las mujeres como beneficiarias instrumentales; y en segundo lugar por su veloz extensión en

América Latina. Al igual que los sistemas fiscales ortodoxos con sesgo de género, las TMC asumen y reproducen la idea de que son las mujeres las responsables de las tareas de cuidado infantil, y por tanto son ellas las que, convenientemente estimuladas para hacerlo, deben sustituir al Estado y a la política social convencional en su tarea de garantizar condiciones de salud y educación a los niños y niñas. Según se analizará, la institucionalización y los incentivos materiales puestos al servicio de que ciertas necesidades sociales básicas se garantizan en el ámbito privado, y no mediante mecanismos y recursos públicos, y más aun el hecho de que sean las madres las que dentro del ámbito familiar han de asumir dicha responsabilidad, tiene consecuencias muy negativas para la igualdad entre los hombres y mujeres de los países donde se aplican estos programas.

En definitiva, ya sean resultado de la inexistencia o debilidad de los sistemas fiscales vigentes, o sean los mismos sistemas fiscales de uno u otro tipo los que los refuerzan, existen muchos sesgos de género que reflejan la concepción de las mujeres como responsables del cuidado y «alejadas» de la producción, así como la de que los hombres son ajenos e incapaces para todo lo doméstico. Esta idea, tan contraria a la realidad actual y a las legítimas aspiraciones emancipatorias de las mujeres, persiste aún en todos los sistemas vigentes aunque en distinta forma y medida: desde la desigualdad entre los permisos de ma-

ternidad y paternidad a las prestaciones para que las mujeres sigan desempeñando tareas de cuidado, según se analiza a lo largo del libro. Tanto las TMC concedidas extensivamente a las mujeres en Ecuador como las prestaciones por cuidados en el entorno familiar que se dan en España responden a este mismo principio de diferenciación de roles de género y lo potencian socialmente.

Frecuentemente se argumenta que las prestaciones o políticas que se han dado en llamar en la literatura sobre el tema *políticas para las mujeres* (en tanto que cuidadoras) les protegen, compensan su vulnerabilidad, reconocen el trabajo doméstico que realizan y/o les empoderan. Esta argumentación sirve para defender este tipo de intervenciones tanto en los países desarrollados como en los no desarrollados. Si la argumentación fuera válida, nos encontraríamos en un caso de contradicción entre los intereses de algunas mujeres y el avance hacia la eliminación de la división sexual del trabajo. Pero no es así sino todo lo contrario, y ello por dos razones. En primer lugar, en todas estas figuras subyace un tratamiento a las mujeres en base a estándares inferiores a los que se consideran aceptables para las personas en general. En efecto, en comparación con el abandono total, una pequeña prestación por el cuidado puede parecer un reconocimiento, igual que lo sería pagar a un trabajador la mitad del salario mínimo en comparación con no pagarle. Sin embargo, en muchos de los países donde se aplican estos «sala-

rios de segunda categoría», existen derechos laborales y sociales que deben ser respetados para asegurar una vida digna independiente a los trabajadores, así como protección contra las contingencias que les priven de las rentas del trabajo. Por otra parte, en los países en los que prevalece una red de derechos laborales y sociales muy precaria, la tarea prioritaria es avanzar en su construcción y/o su fortalecimiento, y no precisamente «inventar» fórmulas de intervención social que institucionalicen y refuercen la informalidad, la desprotección laboral y los bajos salarios.

En segundo lugar, en todos los países estas políticas contribuyen, por acción y omisión, a que estas mujeres permanezcan en el hogar o en la economía sumergida, aunque sea durante periodos determinados y/o parcialmente: tanto en los países desarrollados como en los no desarrollados en los que existen prestaciones de este tipo, éstas se otorgan a las mujeres mientras duran las tareas de cuidado; y en general dificultan o impiden la inserción en el empleo de calidad. Y no podemos olvidar que la economía sumergida, así como la situación de ama de casa, va asociada a la falta de derechos sociales de las personas que están atrapadas en ella, con consecuencias devastadoras tanto a corto plazo como desde la perspectiva del ciclo vital. Como señala Diane Sainsbury (1999), los ingresos y los derechos que se obtienen en función del cuidado o el estatus de parentesco familiar: 1) siempre son menores que los adquiridos mediante la

inserción en el empleo regular y, lo que es crucial, 2) nunca son suficientes para adquirir la independencia económica y protegerse de la pobreza a lo largo del ciclo vital. Así, vemos que las supuestas ventajas para las mujeres derivadas de cualquier trato diferencial no son más que aparentes; y se disuelven cuando aplicamos el mismo rasero a los dos sexos.

III. PRINCIPIOS PARA LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE GÉNERO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: DOS PREGUNTAS CLAVE

El estudio tiene como objetivo analizar los sistemas de impuestos y prestaciones de los países incluidos para hacer un diagnóstico de su impacto sobre la igualdad de género. Ello supone poner en cuestión cada una de las regulaciones a la luz de dos preguntas clave. La primera, si el elemento analizado contribuye a potenciar el avance hacia la igualdad o, por el contrario, a mantener y reproducir la división del trabajo y los roles de género asociados. Las políticas públicas, intencionadamente o no, favorecen o determinan los comportamientos de las personas y de las empresas dependiendo de las condiciones sobre las que actúen. Puesto que el elemento central de la situación de desigualdad de género es la superespecialización de los hombres en el trabajo asalariado y de las mujeres en el trabajo doméstico, para avanzar hacia el equilibrio se re-

quiere: 1) Que las mujeres puedan acceder y mantenerse en el mercado de trabajo en igualdad con los hombres. 2) Que los hombres puedan asumir su 50% del trabajo doméstico y de cuidados. 3) Que la sociedad contribuya al mantenimiento de los hijos y dependientes con una adecuada red de servicios públicos y transferencias personales. 4) Que los horarios a tiempo completo sean suficientemente cortos para que todas las personas puedan compatibilizar su vida laboral con su vida personal sin que ninguna tenga que optar por una vida profesional de bajo perfil o interrumpida, pues son las mujeres las que sistemáticamente toman esa vía y no los hombres. 5) Que no existan elementos (ya sean mensajes simbólicos, prácticas institucionales, regulaciones o incentivos económicos) que apoyen la idea ancestral de que el cuidado es asunto femenino y/o determinadas actividades asunto masculino. Así pues, partiendo de la perspectiva de que la división del trabajo está en la base de la desigualdad, en cada uno de los elementos analizados podemos preguntarnos: *¿De qué manera incide en los papeles individuales de género? ¿Es consistente con el objetivo de una relación más equitativa entre ambos o refuerza papeles tradicionales negativos?* (Instituto de la Mujer, 2005).

La segunda pregunta es la de si las necesidades de hombres y mujeres se atienden con el mismo nivel de satisfacción o, por el contrario, se desatienden determinadas situaciones que afectan

mayoritariamente a mujeres. No se trata de reclamar que las políticas públicas obsequien a las mujeres con un trato prioritario por ser mujeres; se trata precisamente de eliminar los tratamientos diferenciados en razón del género, que sistemáticamente tratan a las mujeres con estándares inferiores. Pero la necesaria neutralidad e igualdad de trato por parte de las políticas públicas no significa la ignorancia de las situaciones personales y familiares. Al contrario, la política social en democracia se rige por el lema: *A cada persona según sus necesidades y de cada persona según sus posibilidades*. El problema es que este principio no se aplica generalmente de forma ecuaníme a toda la población. En efecto, el tradicional extrañamiento de las mujeres respecto al diseño de las políticas públicas y respecto a las instancias de decisión política ha conllevado que, a igual nivel de necesidad, muchas situaciones que afectan a las mujeres permanezcan invisibles, sus necesidades se releguen y sus posibilidades se desaprovechen (Pazos Morán 2008 y 2006). Hay muchos ejemplos de este fenómeno, algunos de los cuales se irán desgranando a lo largo de este capítulo, como la desatención de las familias monoparentales, de las personas paradas de larga duración, de las personas mayores sin ingresos, de las empleadas domésticas, etc. Existen muchas situaciones que se ignoran o en las que se aplican a colectivos y situaciones femeninas criterios que no se sostienen para situaciones que afectan mayoritariamente a hombres.

Así pues, estas dos preguntas para determinar el impacto de género de las políticas, individual y socialmente, son complementarias: no existe ninguna contradicción entre el avance social hacia la igualdad y la atención de las necesidades de las mujeres según los mismos criterios que se reconocen para la ciudadanía en su conjunto. Muchas veces da la impresión de que algunas medidas que comprometen el avance hacia la igualdad pueden favorecer a las mujeres en particular. En general, esto sucede con las prestaciones y facilidades disponibles para las personas en base a su condición de cuidadoras, pues conceden derechos a las mujeres en particular mientras que consolidan la concepción social de las mujeres como responsables de las tareas de cuidado y la de los hombres como ajenos a ellas. Sin embargo, analizadas más en profundidad, resulta que estos derechos no están configurados para satisfacer las necesidades de las mujeres beneficiarias sino las de sus familias. De hecho, solamente se mantienen mientras ellas realizan las tareas de cuidado; no se rigen por los derechos laborales (por ejemplo salario mínimo, jornada máxima, vacaciones, etc.); y no dan lugar a la adquisición de derechos sociales de desempleo o pensiones contributivas por encima de la mínima. Por todo ello, son perjudiciales para las mujeres beneficiarias en tanto en cuanto siempre están por debajo de los derechos que adquirirían si en lugar de acogerse a esa vía continuasen en el mercado de trabajo; nunca garantizan la independencia económica; y

aumentan el riesgo de pobreza futuro de estas mujeres.

La aplicación del principio de igualdad de género al sistema de impuestos y prestaciones tampoco entra en contradicción con el principio de eficiencia económica. Al contrario, como se explica en el apartado anterior, la desigualdad de género es ineficiente. Los principios de la actuación de los poderes públicos son totalmente compatibles y complementarios si se aplican de forma coherente y sin tomar como restricción el mantenimiento de la división del trabajo. Por ejemplo, la desprotección de las familias monoparentales es, en primer lugar, contraria al principio de equidad horizontal. Basta considerar que las familias monoparentales son, en muchas ocasiones, objeto de menores desgravaciones que los matrimonios. Sin embargo, al mismo ingreso bruto, la capacidad de pago de una madre sola con un hijo a cargo es menor que la de un matrimonio sin hijos de un solo percceptor de rentas, pues mientras que un hijo/a origina gastos, un ama de casa produce bienes y servicios para el hogar. El tradicional olvido del trabajo doméstico hace que este extremo no se tenga en cuenta, y así se considera a una mujer adulta mayor carga económica que un hijo/a. El principio de equidad vertical también se encuentra afectado, ya que las tasas de pobreza de estas familias son mayores que las de las familias biparentales. Finalmente, la desprotección de las familias monoparentales es la principal causa de pobreza infantil;

y este fenómeno es una gran fuente de ineficiencias y externalidades negativas, dado que el bienestar y la atención a la infancia es clave para la formación del capital humano.

Así pues, tomando como referencia los principios de equidad y eficiencia que deben regir las políticas públicas, analizaremos los sistemas de impuestos y prestaciones para detectar los tratamientos diferenciados por sexos. Veremos cómo dichos tratamientos diferenciados se desvían de estos principios rectores; estimaremos las consecuencias de las desviaciones y, en su caso, propondremos reformas para corregir los sesgos de género encontrados. Estos sesgos de género pueden ser explícitos (todas aquellas disposiciones en las que se distinga el sexo de las personas contribuyentes o receptoras de prestaciones) o implícitos (afectan de modo diferencial a hombres y a mujeres debido a la preexistente división del trabajo).

IV. OBJETIVOS Y ESTRUCTURA DE LA INVESTIGACIÓN

Este libro trata de desentrañar todos estos mecanismos, analizando sus efectos sobre la igualdad de género y proponiendo las reformas necesarias para eli-

minar los impactos no deseados. Para ello, los cuatro países elegidos para el análisis —España, Chile, Ecuador y Guatemala— son especialmente oportunos. En primer lugar, el estudio del caso español permite analizar detalladamente los elementos de un sistema fiscal «ortodoxo» y relativamente desarrollado que, de forma tanto explícita como, sobre todo, implícita, impactan negativamente sobre la igualdad de género. Este análisis, además de valioso en sí mismo (por lo que aporta respecto al conocimiento y las posibilidades de mejora del sistema fiscal español), es también de crucial importancia respecto al estudio de los casos latinoamericanos: qué prioridades y qué precauciones hay que tomar en cuenta para la extensión de unos sistemas fiscales que, según se analizará, se encuentran en un estado incipiente², pero cuyo desarrollo debería evitar replicar los impactos de género de los que adolecen buena parte de los sistemas fiscales «ortodoxos». Por otro lado, Chile, Ecuador y Guatemala son tres países que, con diferente modelo y grado de desarrollo, son bastante representativos de la diversidad regional. Nos permiten, pues, acercarnos a la compleja realidad latinoamericana y a los retos a los que se enfrenta ese subcontinente.

La aproximación a la realidad latinoamericana se hace tomando en cuenta la especificidad del estudio que se presen-

² En el sentido de que los impuestos sobre la renta no son lo suficientemente progresivos y no tienen gran poder recaudatorio; la economía sumergida tiene gran peso; y los servicios públicos no gozan de gran cobertura.

ta y, consiguientemente, asumiendo de forma prudente la multitud de aspectos que se escapan de su objeto de análisis. Así, en recurrentes ocasiones se utiliza el caso español, por una parte, y los tres casos latinoamericanos, por otra, como términos de comparación dicotómicos. Sin embargo, eso no significa que no seamos conscientes de la simplificación en la que se está incurriendo, debido a la gran heterogeneidad existente dentro del subcontinente latinoamericano. A modo de ejemplo (también limitado, debido a que dicha heterogeneidad no se circunscribe a aspectos cuantitativos), conviene recordar dos aspectos. Por un lado, la enorme fractura en términos de renta que existe entre Europa y Latinoamérica: el PIB per cápita español es de 16.053 dólares, mientras que el chileno, uno de los países latinoamericanos más ricos, es casi tres veces inferior (de 5.882 dólares). Y por otro, las grandes diferencias al interior de la región latinoamericana: la renta per cápita de Ecuador y Guatemala es, respectivamente, de 1.633 y 1.811 dólares, es decir, prácticamente un tercio de la chilena³.

En las últimas décadas la región latinoamericana ha sido escenario de abruptos movimientos económicos: del crecimiento, la industrialización y urbanización acelerada y caótica de los años cincuenta y sesenta, a la terrible «década perdida» de los ochenta; de los «felices» primeros años noventa, cuando las pri-

vatizaciones, la euforia bursátil y el optimismo de los inversores internacionales sobre el futuro de la región parecían no tener límite, hasta la serie de crisis financieras y económicas que golpearon la región en la segunda mitad de la década de los noventa (empezando por México a finales de 1994 y acabando con Argentina en 2001); de la bonanza económica de los primeros años del siglo XXI (coyuntura internacional favorable para las exportaciones latinoamericanas) a la nueva crisis financiera y económica mundial a partir de 2008, cuyos efectos sobre la región están aún por determinar. Sin embargo, a pesar de este intenso fluctuar, hay rasgos en los que la realidad latinoamericana parece obstinarse en permanecer inalterada: por ejemplo, sigue siendo la región con mayor desigualdad económica del planeta; los problemas de pobreza y exclusión se mantienen muy importantes; continúan sin constituirse sistemas de educación básica y salud de acceso universal; fenómenos como el trabajo infantil o la economía sumergida, nefastos desde un punto de vista tanto económico como social, continúan siendo rasgos centrales (no minoritarios) de las sociedades; existen problemas estructurales e importantes de violencia, y singularmente de violencia de género; y por último, y en conjunción con lo anterior, los sistemas fiscales no han adquirido aún el diseño, el tamaño y la legitimidad necesaria. Todos estos ele-

³ Datos obtenido de *World Development Indicators* (Banco Mundial, 2009). Son para 2006 y se expresan en dólares constantes del año 2000.

mentos lastran el desarrollo social y económico sostenible.

La mayoría de las propuestas avanzadas hasta ahora para dar respuesta a estos problemas, y en particular para el desarrollo de los sistemas de protección social, siguen sin plantearse un cambio en las reglas que rigen las relaciones de género. Como ha sido habitual en la evolución de todos los sistemas fiscales, la división del trabajo se toma como una restricción inamovible. Sin embargo, esta visión está hoy en día deslegitimada, y prueba de ello es que las declaraciones sobre la importancia de la igualdad se prodigan desde todas las instancias nacionales e internacionales⁴. En particular, las mujeres latinoamericanas ya están incorporadas a la educación y al mercado de trabajo (aunque de forma precaria), desempeñando todo tipo de profesiones antes consideradas masculinas. Las mujeres registran mejores resultados académicos que los hombres y presentan menores índices de delincuencia y conflictividad social. Son, en definitiva, la parte más productiva de la población. En este contexto, pueden evitarse los errores de la implantación de sistemas fiscales obsoletos; pues en otros países se ha constatado que estos errores han creado nuevos problemas de equidad y eficiencia que se pueden y se deben evitar.

Entre estos problemas que deben evitarse, es importante la configuración de los mercados de trabajo, pues las políticas fiscales y de empleo han determinado formas específicas del empleo femenino (para una revisión de los elementos clave, véase Pazos Morán, 2009). En efecto, en los países europeos, la incorporación de las mujeres se ha llevado a cabo con unos sistemas fiscales ya implantados, que han ido modificándose para incorporar disposiciones que permitieran compatibilizar esta incorporación femenina con su permanencia en las tareas de cuidado. Estas nuevas «medidas de conciliación» se dice que están dirigidas a favorecer la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, pero algunas autoras argumentan que esa incorporación se produce de todas formas, y que las medidas van detrás de ese proceso, modificándolo (Nyberg, 2008). En conjunción con las regulaciones tradicionales, han determinado el tipo de incorporación en los diferentes países. Así, por ejemplo, se puede observar el impacto de las regulaciones sobre el empleo a tiempo parcial en países como Holanda (OCDE, 2008), de los largos permisos para las madres en los países escandinavos (Nyberg, 2008; Thoursie, 2008), de las prestaciones para el cuidado de los niños en casa en Francia (Afsa, 1999), de la tributación conjunta en Alemania (Gustafsson, 2005) o en España

⁴ Es interesante cómo por ejemplo en Ecuador la propia Constitución habla de reparto equitativo del trabajo doméstico entre hombres y mujeres, aunque las regulaciones sigan considerando extensivamente a las mujeres como amas de casa y que el trabajo doméstico es responsabilidad exclusivamente femenina.

(Pazos Morán, 2005). En toda Europa se han configurado mercados de trabajo sexualmente segregados y con gran incidencia del empleo a tiempo parcial, aunque el grado de precariedad de esos empleos varía. Exceptuando los países escandinavos, en los que la independencia económica de las mujeres ha sido un objetivo explícito de las políticas públicas, en general se combina un alto grado de precariedad del empleo femenino con cifras significativas de «inactividad», conformando una norma de familia que se ha venido a denominar *sustentador masculino/esposa dependiente modificado* o a veces *sustentador y medio* (Lewis, 1992; Sommestad, 1998).

En España todo este proceso es reciente e inacabado, y en los otros tres países estudiados (Chile, Ecuador, Guatemala) aún más incipiente. Sin embargo, las mujeres españolas y latinoamericanas han llegado ya a ser, por sus propios medios, la mitad de la población más formada y con mayor capacidad productiva. España registra tasas femeninas de empleo *a tiempo completo equivalente* similares a otros países europeos donde el gasto social es mucho mayor. Igualmente, sin las medidas de «conciliación» que se publicitan en Europa como facilidades para la incorporación al empleo, la tasa de actividad femenina en dos de los tres países latinoamericanos incluidos en este estudio es superior a la es-

pañola: en España es sólo del 51,7%, mientras que es del 45,4% en Chile, del 51,8% en Ecuador y del 54,6% en Guatemala⁵.

Esta situación excepcional hace especialmente interesante el análisis de los sistemas fiscales «ortodoxos» de todos los países aún cuando su grado de implantación sea aún bajo. Conviene identificar sus impactos de género actuales, tanto por acción como por omisión; pero también es muy importante hacer un dictamen de las regulaciones en fase de aprobación y/o implantación. Ello permitirá comprender cómo debe cambiar el diseño para implantar sistemas que ya desde el inicio se adecuen a la realidad actual. Precisamente en una fase en la que no se ha completado el proceso, es posible aprovechar la experiencia internacional acumulada para elegir las vías que se han demostrado efectivas, descartando las que han conducido a la consolidación de modelos de desigualdad que pueden ser difíciles de revertir.

En resumen, en este estudio tratamos de abordar tres objetivos: 1) analizar los problemas y desequilibrios de género asociados a la gran extensión de la economía sumergida, del trabajo infantil, de la desprotección a todos los niveles y de la pobreza debida a la falta de desarrollo de los impuestos sobre la renta redistributivos y con capacidad recauda-

⁵ El dato para España lo obtenemos de la Encuesta de Población Activa (EPA) y se corresponde con el cuarto trimestre de 2009. Para los países latinoamericanos se toman de CEPAL (2009), y se refieren a 2006 los de Chile y Guatemala y a 2007 los de Ecuador.

toria; con su contraparte de sistemas de transferencias y servicios públicos precarios o prácticamente inexistentes. 2) Examinar el diseño y el grado de aplicación de los sistemas «ortodoxos», teniendo en cuenta que ambos aspectos tienen relaciones causales⁶; haciendo aflorar los sesgos de género presentes en el diseño actual cualquiera que sea su grado de implantación. En este diseño distinguiremos entre las medidas tradicionales y las llamadas «políticas de conciliación» que se han ido incorporando y que están dirigidas en la práctica a las mujeres. 3) Estudiar los nuevos instrumentos de corte «heterodoxo» surgidos en las últimas décadas (insertos en la llamada «Nueva Política Social») con especial énfasis en las Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC), para hacer un dictamen de su relevancia y de su impacto de género. Será importante ver la función que se adjudica a las mujeres de forma extensiva considerándolas como las responsables del cuidado y de la educación de sus hijos, el impacto sobre sus vidas cotidianas, las implicaciones para la profundización de la desigualdad de género a nivel social y, por último, el papel de estos instrumentos en el abandono del desarrollo de sistemas fiscales democráticos.

Una vez concluido este primer capítulo introductorio, se suceden los cuatro capítulos en los que se van analizando, su-

cesivamente, las realidades concretas de cada país, describiendo los elementos relevantes y los efectos detectados o previsibles para la igualdad de género, en consonancia con el enfoque metodológico desarrollado. El capítulo 6 sintetiza los cuatro estudios de caso y las conclusiones generales y se ofrecen algunas recomendaciones políticas y propuestas de reforma fiscal para eliminar los sesgos de género detectados e incrementar así la equidad y eficiencia de los sistemas económicos y sociales de los países. Finalmente, se reflexiona sobre el rol de la cooperación al desarrollo, con propuestas para el diálogo acerca del diseño de las políticas públicas.

V. ALCANCE TEMÁTICO Y ELEMENTOS RELEVANTES DE LA INVESTIGACIÓN

Centrándonos en el ámbito poblacional de las personas y familias, el alcance temático abarcará:

- A) Impuestos sobre la renta personal y familiar derivada del trabajo (empleo, autoempleo y ayudas familiares), de la percepción de prestaciones o de cualquier tipo de transferencias a las familias (incluyendo pensiones), así como todo tipo de desgravaciones aplicables a esas personas por su actividad o por su situación personal y familiar. Excluiremos los im-

⁶ Por ejemplo, un sistema de impuestos sobre la renta personal regresivo no puede aspirar a obtener la legitimidad social necesaria para su generalización a la población en su conjunto.

puestos sobre las rentas del capital y las desgravaciones aplicables al ahorro y a la inversión (ejemplo: fondos de pensiones, vivienda).

- B) Cotizaciones sociales de las personas empleadas (incluyendo autoempleo y ayudas familiares) o receptoras de cualquier tipo de prestaciones o transferencias de renta que eventualmente estuviera sometida a cotizaciones.
- C) Prestaciones sociales y todo tipo de transferencias a las familias derivadas de sus circunstancias personales o familiares (incluyendo todo tipo de pensiones).
- D) Regulaciones laborales que influyan sobre la inserción de las mujeres en el empleo de calidad, tanto en el sentido de potenciar la igualdad como en el de lastrar la oferta laboral femenina, desincentivar la demanda de trabajo por parte de las empresas y/o incentivar la informalidad.

Con carácter general, se incluirán los elementos que puedan tener un impacto sobre el comportamiento de las personas respecto a la actividad económica (ocupación, empleo, autoempleo, subempleo, empleo a tiempo parcial, economía sumergida, producción familiar, trabajo doméstico y de cuidados) y sobre la vida personal y familiar.

Los sistemas de impuestos y prestaciones del tipo que se ha dado en llamar «ortodoxo» (siguiendo el modelo europeo) empezaron a intentar aplicarse en Latino-

américa y en España a partir de los años veinte y treinta, y en su versión moderna en la década de los años cincuenta; si bien en los países de América Latina dicha aplicación no se consiguió de forma efectiva (González, 2009). Según se ha explicado en el apartado anterior, es de suma importancia analizar los presupuestos implícitos en el diseño de estos sistemas tanto en los países en los que están implantados (España) como en los no están vigentes en toda su complejidad y extensión (Chile, Ecuador y Guatemala).

En los capítulos que siguen se analiza la realidad de cada país en cuanto a los sistemas de impuestos y prestaciones, así como las regulaciones laborales relevantes para la igualdad de género. En primer lugar analizaremos el deficiente grado de implantación de sistemas de protección social y de regulación de derechos laborales que persiste en algunos países. La extensión de la economía sumergida es especialmente relevante, pues son las mujeres las que, por un lado, se ven reducidas a esa situación y a su consiguiente insuficiencia de ingresos y falta de derechos; y por otro, las que suplen con su trabajo no remunerado la falta de recursos públicos para la protección social.

En segundo lugar, investigaremos los diferentes mecanismos por los que los sistemas de impuestos y prestaciones reflejan, y potencian, el mantenimiento de la dependencia económica de las mujeres. En particular analizaremos cómo la existencia de un cónyuge sin ingresos

(o con ingresos menores) origina una desgravación sobre la renta del cónyuge con mayores ingresos o da lugar a una prestación de la Seguridad Social. En algunos países persiste el tratamiento explícitamente discriminatorio por sexo, pero en otros puede no ser un sesgo de género explícito (puede ser también por esposo dependiente). Sin embargo, los efectos permanecen aunque se haya cambiado el lenguaje para hacerlo formalmente neutro. En la práctica es la oferta laboral de las mujeres casadas, altamente elástica, la que se ve afectada por estas desgravaciones y prestaciones; que se convierten así en desincentivos a la incorporación de las mujeres al empleo formal.

Las diferencias por sexo en los ingresos por pensiones, en sus vertientes contributiva y no contributiva, reflejan la diferente trayectoria laboral de mujeres y hombres. Pero también, por otro lado, la propia regulación de las pensiones puede contener elementos que potencien esas diferentes trayectorias. En particular la pensión de viudedad, reflejo de una concepción según la que las mujeres carecían en general de ingresos propios, puede potenciar la permanencia de las mujeres en esa situación o en la economía sumergida. Otros sesgos de género en los sistemas de pensiones pueden referirse a las dificultades de acceso por parte de ciertas categorías (feminizadas) de trabajadoras a la pensión contributiva de jubilación —como pueden ser las empleadas domésticas y las campesinas—, a la diferente considera-

ción de las circunstancias familiares, a la diferente edad reglamentaria de jubilación, o a la baja cobertura e importe de las pensiones no contributivas, cuyas beneficiarias son mayoritariamente mujeres.

Aunque las mujeres se han incorporado a todo tipo de profesiones y sectores, persiste la segregación del mercado de trabajo, y algunos colectivos mayoritariamente femeninos se ven sometidos a regulaciones que les excluyen en gran parte de los derechos laborales básicos y de la protección social. Generalmente no se producen discriminaciones explícitas en este terreno, pero algunas situaciones que afectan sobre todo a mujeres —y más cuando están al margen del sistema de familia tradicional—, resultan invisibles y quedan al margen de los criterios generales. En particular, analizaremos los regímenes laborales y de Seguridad Social con menores derechos que el resto de los trabajadores (ejemplo: empleadas domésticas). También los colectivos feminizados a los que no se aplican los principios generales de la imposición y de la protección social (ejemplo: familias monoparentales). Por último, existen sesgos de género en la protección del desempleo: el acceso y la duración de las prestaciones de desempleo no contributivas para distintas categorías sin cotizaciones previas (o habiendo agotado su derecho a prestación contributiva) es diferente.

Conforme se han ido incorporando las mujeres al empleo formal, se han ido

creando figuras que permiten la ausencia del puesto de trabajo para atender tareas de cuidado. Estas políticas, que se han dado en llamar «políticas de conciliación de la vida familiar y laboral», van desde el permiso de maternidad a las excedencias o reducciones de jornada. En general afectan casi exclusivamente a mujeres, bien porque están diseñadas como derecho femenino (permiso de maternidad) o porque, como demuestran las estadísticas, los hombres no hacen uso de ellas a menos que el derecho sea suyo intransferible y esté pagado a tasas cercanas al 100% del salario (Castro y Pazos, 2008). A las mujeres, que sí están educadas para poner el interés familiar por encima de su empleo, estas facilidades les ocasionan disminución de ingresos, pérdida de oportunidades e incluso alejamiento del mercado de trabajo; especialmente en ausencia de servicios públicos. Todo ello hace que las madres y las mujeres que cuidan a familiares paguen un alto precio por su menor dedicación al empleo.

Por otro lado, las «políticas de conciliación», dirigidas en principio a las mujeres madres y cuidadoras de sus familiares, «marcan» a todas las mujeres, independientemente de cuál sea su situación personal, como mano de obra diferente a los hombres a la hora de la contratación y la promoción. Mientras los hombres no se ausentan en la misma medida, por mucho que las mujeres estén igual o mejor formadas que ellos, e incluso aunque tengan la determinación y la posibilidad de no ausentarse, los em-

presarios siempre las verán como potenciales cuidadoras, ateniéndose a la impresión bien fundamentada de que son las mujeres (y no los hombres) quienes en la inmensa mayoría de los casos asumen esas tareas. Este es el fenómeno acuñado como *discriminación estadística* y descrito, entre otras autoras, por Thoursie (2008). Algunas de estas políticas originan costes salariales, como pueden ser los permisos o reducciones del tiempo de trabajo pagado a cargo de la empresa. Otras ocasionan costes extrasalariales, por ejemplo el derecho a la reducción temporal de las horas de trabajo o al cambio de horario, así como los permisos y las excedencias con reserva del puesto de trabajo.

Normalmente estas medidas «de conciliación» se acompañan de la protección de los puestos de trabajo, con prohibición del despido durante el tiempo en el que se disfrutan; y en algunos casos durante un periodo posterior. También se da en ocasiones la obligación de proveer determinadas instalaciones y/o servicios en el caso de la contratación de un determinado número de mujeres que, si se cumplen, generan gastos empresariales directos, y, por tanto, desincentivos a la contratación de mujeres. Además, en algunos casos perviven regulaciones supuestamente proteccionistas de las mujeres en general, como puede ser la prohibición generalizada del trabajo nocturno.

Otras políticas tratan, pretendidamente, de compensar la desigualdad o estable-

cer supuestas ventajas económicas para las mujeres en tanto que tales (a veces llamadas medidas de *acción positiva*). Tales son el reconocimiento de periodos extra cotizados por hijos a tanto alzado, o los programas específicos para la contratación de mujeres. Incluso existen propuestas de bajar los impuestos o las cotizaciones sociales a las mujeres en general (Alesina *et al.*, 2007). Finalmente, existen disposiciones llamadas de «discriminación positiva» que dictan que, a igualdad de condiciones entre dos candidatos, debe darse prioridad a la mujer frente al hombre en contrataciones o adjudicaciones públicas. Todas estas políticas parecen otorgar un trato de favor a las mujeres, pero en realidad 1) No tienen un efecto real porque siempre son de un importe ínfimo; 2) Enmascaran la relegación de las mujeres por parte de la corriente principal de las políticas públicas, que les escamotea la participación en los programas de protección realmente relevantes; 3) No garantizan su autonomía; 4) Aunque más sutilmente que otros mecanismos, crean incentivos al mantenimiento de vías separadas para hombres y mujeres que apuntalan el sistema patriarcal.

Por último, las Transferencias Monetarias Condicionadas, una fórmula que cobra cada vez más importancia dentro de los sistemas de protección social latinoamericanos, requieren un análisis específico. Estos programas no se diseñan, ni se aplican, con el objetivo de mejorar la situación de las mujeres; sin embargo, el hecho de que las mujeres (más

exactamente, las madres), sean las beneficiarias nominales de las ayudas, hace que dichos programas no tengan un impacto de género neutro. ¿En qué medida alteran el comportamiento de las madres receptoras y de sus familias? ¿Qué estímulos materiales sobre el reparto del trabajo doméstico y de cuidados introducen en las familias? ¿Qué mensajes simbólicos sobre la división sexual del trabajo trasmite el Estado mediante este tipo de políticas?

En los capítulos que siguen se intentará ofrecer una panorámica del estado de la cuestión en cuanto a todos estos temas que determinan las relaciones de género y la permanencia de la división del trabajo, con la intención de identificar los mecanismos por los que ello se produce y aportar elementos para su eliminación.

BIBLIOGRAFÍA

AFSA, Dedric (1999): «L'allocation parentale d'éducation: entre politique familiale et politique de l'emploi», en *Données sociales. La société française*, París, INSEE.

ALESINA, Alberto F.; ICHINO, Andrea y KARABARBOUNIS, Loukas (2007): «Gender Based Taxation and the Division of Family Chores», Research Discussion Paper No. 2145 (diciembre), Harvard Institute of Economic. Disponible en: <http://ssrn.com/abstract=1033020>.

AMORÓS, Celia (2009): *Vetas de ilustración: Reflexiones sobre feminismo e islam*, Madrid, Cátedra.

- BANCO MUNDIAL (2009): *World Development Indicators*, base de datos on-line.
- CASTRO GARCÍA, Carmen y PAZOS MORÁN, María (2008): «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. En: http://www.ief.es/Investigacion/Temas/Genero/CCastro_MPazos.pdf.
- CEPAL (2009): *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2008-2009*, Santiago de Chile, CEPAL.
- GONZÁLEZ, Darío (coord.) (2009): «Sistemas tributarios en América Latina: Situación actual, reformas y políticas para promover la cohesión social», *Proyecto Eurosocietal*. En: http://www.eurosocietalfiscal.org/uploads/documentos/20090703_140736_SIST.TRIBU.AMERICA_LATINA.pdf.
- 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*, Instituto de Estudios Fiscales. Disponible en: <http://www.ief.es/investigacion/temas/Genero/FiscalidadGenero.pdf>.
- INSTITUTO DE LA MUJER (2005): *Guía de aplicación práctica, para la elaboración de informes de impacto de género de las disposiciones normativas que elabore el gobierno, de acuerdo a la Ley 30/2003*, España, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- LEWIS, Jane (2006): «Work/family reconciliation, equal opportunities and social policies: the interpretation of policy trajectories at the EU level and the meaning of gender equality», *Journal of European Public Policy*, núm. 13 (3), pp. 420-437.
- NAVARRO, Vicens (2004): *El Estado del Bienestar en España*, Tecnos.
- 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 María Pazos Morán (ed.), *Economía e igualdad de género: retos de la hacienda pública en el siglo XXI*, Instituto de Estudios Fiscales, 2008, disponible en: http://www.ief.es/Investigacion/Temas/Genero/Libro_Genero.pdf.
- OCDE (2008): «Economic survey of the Netherlands 2008: Increasing working hours: Helping reconcile work and family», disponible en: http://www.oecd.org/document/5/0,3343,en_2649_34569_39997701_1_1_1_1,00.html.
- PAZOS MORÁN, María (2005): «Género e Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Propuestas de reforma», en María Pazos Morán (ed.), *Política fiscal y género*, Instituto de Estudios Fiscales. En: <http://www.ief.es/investigacion/temas/Genero/FiscalidadGenero.pdf>.
- (2006): «Impuestos y prestaciones: ¿Cómo tener en cuenta a las mujeres?», en María Jesús Vara (ed.), *Estudios de Género y Economía*, Akal. Una versión en: <http://www.ief.es/investigacion/temas/Genero/Econom%C3%ADa%20cr%C3%ADtica%2006%20def.pdf>.

—(2008): «Impacto de género de las políticas públicas», DOC núm. 23/09. Instituto de Estudios Fiscales. En: http://www.ief.es/Publicaciones/Documentos/Doc_23_09.pdf.

—(2009): «Desigualdad en el mercado de trabajo y en la economía: situación y políticas públicas», en Judith Astelarra (coord.), *Género y Empleo*, Documento de Trabajo núm. 32, Madrid, Fundación Carolina.

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

SOMMESTAD, Lena (1998): «Welfare State attitudes to the male breadwinning system: The Unites States and Sweden in comparative perspective», en Angeliqne Janssens (ed.), *The Rise and Decline of Male Breadwinner Family?*, Cambridge University Press.

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. En: http://www.ief.es/Investigacion/Temas/Genero/Libro_Genero.pdf.