

La actividad laboral de las mujeres en España: Retos económicos y sociales del sistema impositivo y de seguridad social

Elizabeth Villagómez

Doctora en Economía. Universidad de Alcalá, España Investigadora y Socia
fundadora, Almenara Estudios Económicos y Sociales, S.L., Madrid.

E-mail: evillagomez@almenaraestudios.com

Resumen

El artículo describe la situación de las mujeres en el Mercado de trabajo español y relaciona dicha situación con el sistema impositivo y de seguridad social vigente. Las bajas tasas de participación femenina, en relación con la media de la Unión Europea, así como unas elevadas tasas de desempleo y mayor inestabilidad en el mercado laboral han sido identificadas como una de las razones principales de las bajas tasas de fertilidad en España, pero también en otros países de la Unión Europea como Italia. La falta de participación o la participación discontinua en el mercado laboral así como una fuerte división del trabajo doméstico en los hogares entre hombres y mujeres son obstáculos para que las mujeres accedan a los derechos económicos y sociales plenos como trabajadoras ya que sus contribuciones al sistema quedan limitadas y la imposición como segundos preceptores de renta suele ser discriminatoria. La dependencia más marcada de las mujeres en España de las pensiones contributivas además de que no existen servicios sociales suficientes para el cuidado de niños y adultos resultan en un sistema que puede ser descrito como de "elección libre" pero sin ningún apoyo estatal. A pesar de que la cultura de la familia extendida en España sigue siendo muy fuerte, las tendencias sociales y demográficas recientes como el aumento en la edad de la mujer al tener el primer hijo, la urbanización, el envejecimiento y un fuerte flujo de inmigrantes está suponiendo cambios importantes y genera muchas presiones sobre las mujeres, lo cual hace necesario tomar en cuenta reformas urgentes a los sistemas que sean sensibles a dicha situación.

Palabras clave: Mercado de trabajo, mujeres españolas, igualdad de derechos laborales, participación laboral.

Spanish Women and Labor Activity: Economic and Social Challenges to the Taxation and Social Security Systems

Resumen

This article describes the situation of women in the Spanish labour market and links this situation to the existing social security and taxation systems in Spain. The low participation rates, in relation to the European Union averages, as well as high unemployment rates, and higher instability in the labour market in general have been identified as the main reason for low fertility rates of women in Spain and also in other European Union countries such as Italy. The lack of participation or discontinuous participation in the labour market and the strength of the traditional gender division of labour in the household is an obstacle for women's full access to economic and social rights as workers. The higher dependency of women on non-contributive benefits and the lack of social services for the care of children and dependent adults result in a system that can be described as giving women "a choice" but without any state support. Although the extended family culture in Spain is very strong, recent social trends such as the increase in the age of the mother at first birth, urbanization, ageing of society and a high influx of immigrants is putting strains on women and promoting the need to make rather urgent reforms that are sensitive to this situation.

Key words: Labor market, Spanish women, equality of rights, labor participation.

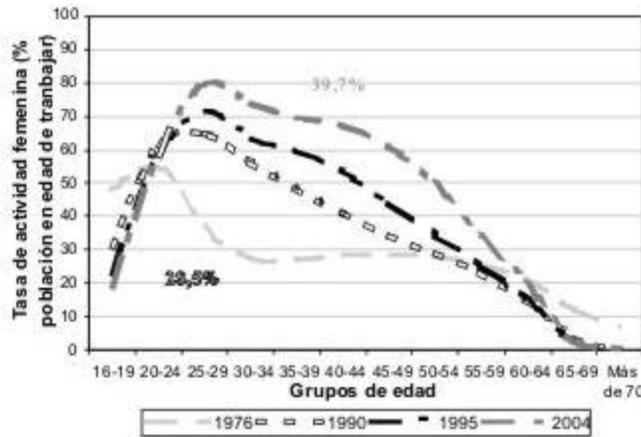
Recibido: 14-06-05 . Aceptado: 28-07-05

Introducción

La incorporación masiva de las mujeres al trabajo asalariado en muchos países Europeos (incluyendo los de Europa del Este) ha sido uno de los cambios más

emblemáticos que han experimentado las sociedades de dichos países en el siglo XX. En el caso de España esta incorporación ha sido tardía y, como en los países vecinos, este fenómeno no ha encajado del todo con los sistemas de imposición de la renta y de prestaciones sociales pensados para un modelo de sociedad donde el hombre mantiene un monopolio sobre la vida social y económica y a la mujer se le obliga a permanecer en el ámbito del hogar encargada del trabajo no remunerado, pero esencial, para la reproducción social. Este modelo se conoce en la literatura económica como modelo de preceptor de renta masculino (o *male-breadwinner model* en inglés) que cada vez se queda más anticuado y produce una serie de ineficiencias económicas y sociales que mantienen a la mujer en una posición de debilidad con respecto a su independencia económica a la vez que impiden su contribución a las arcas del Estado y limitan también los derechos económicos derivados de dichas contribuciones.

En primer lugar, es importante señalar que la tasa de participación femenina en las tres últimas décadas en España ha experimentado un cambio muy significativo y que este aumento ha sido, principalmente, consecuencia de unos niveles educativos en constante aumento¹, pero también debido a la necesidad económica de dos trabajadores asalariados para poder cubrir los gastos de la formación de una familia². El siguiente gráfico (Gráfico 1) muestra cómo ha cambiado a lo largo de las últimas tres décadas la tasa de participación femenina por grupos de edad.



En 1976, la tasa de actividad más alta (que era para las mujeres más jóvenes, menores de 24 años) alcanzó alrededor del 55% (reflejando el nivel educativo más bajo logrado por las mujeres en esos años inmediatamente después de la dictadura) después de lo cual la tasa bajaba a menos de 30% para todos los demás grupos de edad. La legislación de aquel entonces, sólo para dar un ejemplo, obligaba a las mujeres trabajando para la administración pública a abandonar su empleo si llegaban a casarse. El aumento en la actividad y la educación en los tiempos más recientes, sin embargo, no se ha traducido en niveles de empleo correspondientes sino en un desempleo muy elevado para las mujeres (15% en 2004) a pesar del descenso para el conjunto de España en los pasados 8 años (del 22% al 11%). El descenso progresivo de la actividad económica femenina a medida que aumenta según aumenta la edad no es más que el reflejo de la "elección" entre familia y empleo que se ve obligada a tomar un gran número de mujeres españolas. Es decir, entre los 25 a 29 años (e incluso cada vez más tarde) se encuentra la edad del primer nacimiento y esta o el cuidado de personas mayores puede ser la principal causa de la separación (permanente o temporal) del mercado laboral.

Dada esta situación, este artículo pretende describir de manera breve varios aspectos de la situación laboral de la mujer en España (comparada con la de los hombres) y relaciona dicha situación con el sistema impositivo y el sistema de protección social (Seguridad Social). Esta relación desvela las profundas contradicciones que, ante un creciente envejecimiento de la población (combinación de tasas de fertilidad muy por debajo del nivel de reposición y una creciente longevidad) no se ven abordadas de manera integral por las reformas más recientes al mercado laboral y al sistema de pensiones (el llamado Pacto de Toledo) ni tampoco por otras reformas a las prestaciones del sistema de protección social.

En primer lugar se hace una descripción estadística de la situación de las mujeres utilizando la Encuesta de Población Activa (EPA) y los datos de la Seguridad Social. A continuación se hace un breve recuento de los aspectos teóricos de la economía y la economía feminista sobre los efectos que los sistemas impositivos y de seguridad social tienen sobre la participación de la mujer en la vida laboral. Para cerrar se proponen una serie de observaciones

sobre las recientes reformas y debates sobre futuras reformas en España que debieran contribuir a una mayor y mejor participación de las mujeres. Dichas reformas deben a la vez cumplir los objetivos de mantener unas finanzas viables de la seguridad social y de aumentar la recaudación pública a la vez que aumentar el gasto en los servicios necesarios para que tanto hombres como mujeres puedan conciliar la vida familiar y laboral.

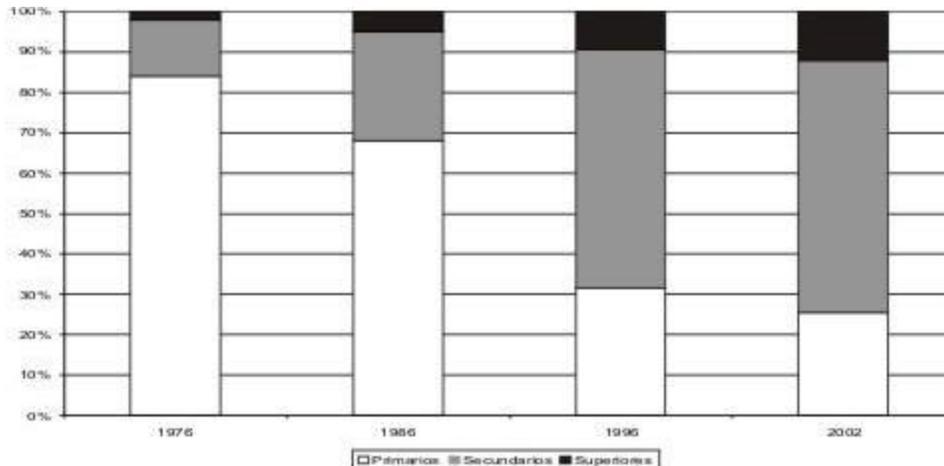
Breve análisis de la situación laboral de las mujeres en España

Como ya se ha indicado, en las tres últimas décadas la participación en el mercado laboral de las mujeres en España ha tenido un cambio muy pronunciado que además ha ido acompañado de otros cambios que han sido causa y efecto de la situación descrita en la introducción de este artículo. Estos cambios son: un aumento sostenido del nivel educativo; un descenso muy pronunciado en la tasa de fertilidad y un aumento en el envejecimiento de la población; una creciente flexibilización del trabajo (incremento del trabajo a tiempo parcial y los contratos temporales); la entrada a la UE; un elevado paro estructural y una baja productividad. A continuación se desglosan cada uno de estos puntos y se intenta ilustrar con datos estadísticos cada uno de ellos.

Aumento sostenido del nivel educativo

El cambio en el perfil educativo de la población en España y sobre todo el de las mujeres sigue siendo el principal factor explicativo del aumento en la actividad económica de las mujeres. Esto no es un fenómeno exclusivo de España, sino que ha sido constatado en muchos otros países de la OCDE (Jaumotte, 2003). En el Gráfico 2 se muestran cuatro puntos en la evolución de la variable nivel de estudios desde 1976. En cuanto a las proporciones entre hombres y mujeres, se puede decir que en 1976 la balanza estaba claramente en contra de las mujeres. A pesar de que la mayor parte de estudiantes universitarios son mujeres, y que en 2004 alcanzaron el 52.5% del estudiantado, levemente por debajo del promedio de la Unión Europea que alcanzó el 53.2%, se sigue registrando un rezago con respecto a los hombres. Mientras que la condición de analfabetos y sin estudios todavía alcanzaba en 2002 al 11.4% de los hombres, esta cifra llegó al 17.1% en el caso de las mujeres. En el caso de

los estudios primarios los hombres alcanzan el 25.1% mientras que las mujeres el 26.4%. Con respecto a los estudios universitarios, los hombres ya alcanzan el 20% en 2002, mientras que las mujeres tan sólo el 18.4%. Sin embargo, donde existe una mayor deferencia es en los estudios secundarios, donde para el conjunto de la población femenina se registró el 38.3% en 2002 mientras que esta cifra llegó al 43.4% entre la población masculina (Gráfico 3 y 4).

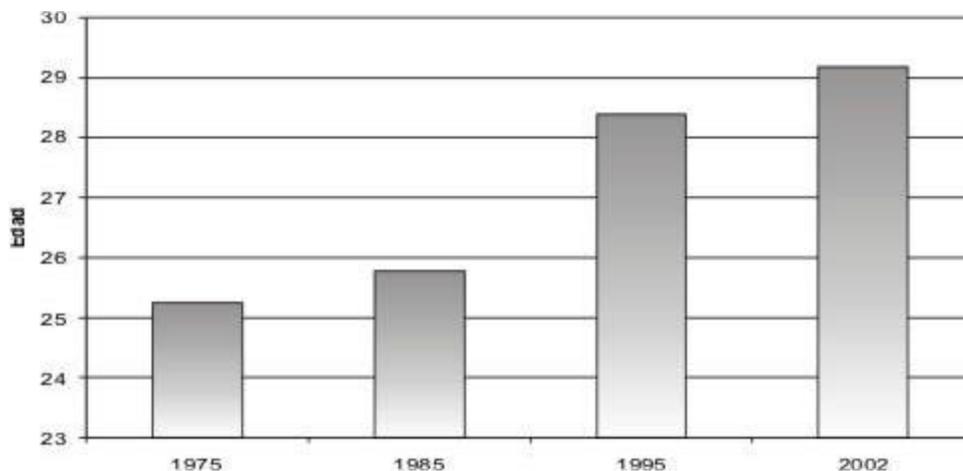


Descenso de la tasa de fertilidad y aumento del envejecimiento de la población

España se ha mantenido entre los primeros países con tasas de fertilidad más bajas desde hace ya dos décadas, sólo detrás de Italia. En 1998 se alcanzó la cifra de 1.16 niños por mujer y en 2003 esta cifra ya se ha recuperado gracias a la población inmigrante alcanzando 1.3 como número de hijos medios por mujer. En los siguientes gráficos se observa cuál ha sido la evolución desde 1975 de la edad media al nacimiento del primer hijo y del número de nacimientos por cada 1000 personas.

Si bien queda claro que las mujeres han pospuesto el nacimiento de su primer hijo, algunas de las explicaciones que se han dado de la baja fertilidad también están estrechamente relacionadas con la situación del mercado laboral, sobre todo el aumento en la inestabilidad laboral compuesta por mayores niveles de desempleo y mayor flexibilización (tiempo parcial y contratos temporales). Estos temas se abordan en las siguientes secciones.

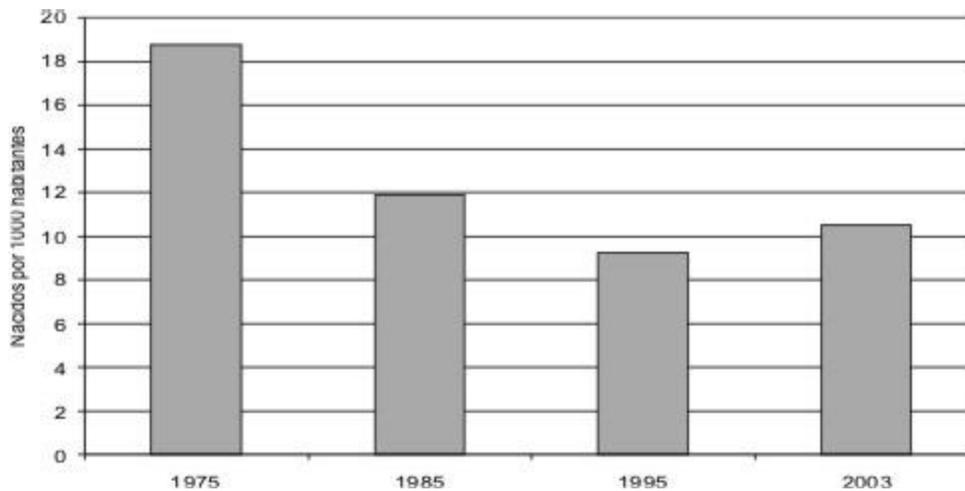
Por otro lado el impacto de una mejora en los servicios de salud y de una mejor educación han ido aumentando la longevidad de la población. En el siguiente gráfico se observa cómo ha ido en aumento la población de más de 65 años por tramos de edad. Prácticamente todos los tramos han experimentado crecimiento desde 1971. En términos porcentuales, para 2004 los mayores de 65 años alcanzan casi el 20% de la población total. Y de esta población mayor, el 58% son mujeres. Dada la escasa participación de las mujeres de mayor edad en el mercado laboral, en términos de las prestaciones sociales a las que pueden acceder, la probabilidad de que se enfrenten a una vejez con dificultades económicas o pobreza es muy elevada. Sin embargo, como se verá más adelante, algunos cambios en las reglas que permiten combinar más de una prestación no contributiva puede ser una solución oportuna pero que no debe verse como definitiva a la par que generaciones más jóvenes de mujeres alcancen mayores niveles de cotización y puedan acceder a pensiones contributivas (Gráfico 5).



Flexibilización del trabajo

Como bien es sabido, la flexibilización debe entenderse como un problema que tiene por lo menos dos dimensiones: una externa y otra interna al entorno de la empresa³. La externa o numérica se refiere a la capacidad que tienen las empresas para realizar contrataciones y despidos según las necesidades de empleo (contratos temporales o contratos a tiempo parcial) y también puede ser

cualitativa respondiendo al proceso de producción como puede ser la subcontratación, el “outsourcing” o el autoempleo de otras empresas o colaboradores concretos. De hecho la flexibilización externa es la única dimensión sobre la cual se pone énfasis en el discurso neo-liberal cuando se aboga por la reducción del coste del despido o la reducción en general de la protección a los trabajadores (incluyendo la des o re-localización a países con escasa protección). Sin embargo, la dimensión interna, que tiene que ver con la capacidad de los empresarios para modificar las condiciones de empleo y la organización del trabajo dentro de la misma empresa encuentra escaso apoyo en las políticas públicas en el sentido de que cuando se habla de políticas de innovación en los procesos productivos el factor humano queda casi siempre rezagado y se presta más atención a los avances tecnológicos.



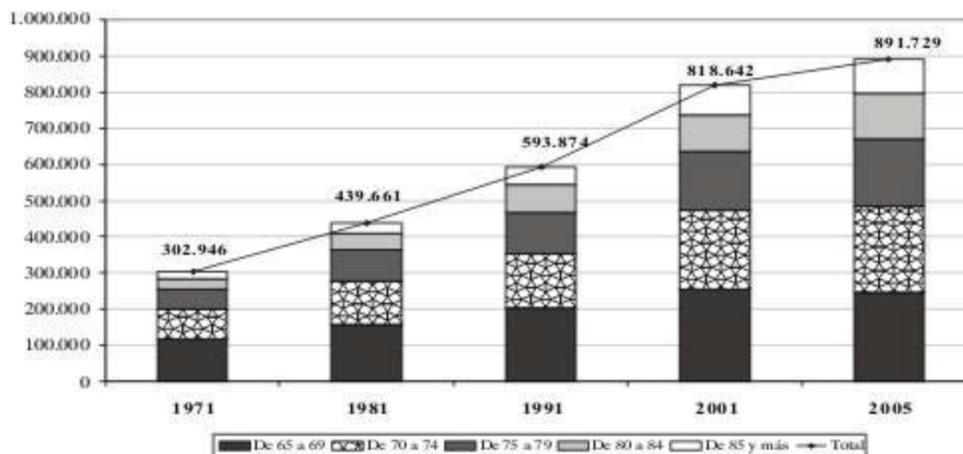
En España, la elección preferida de flexibilización externa por las empresas en España es la de contratos temporales y en mucho menor medida el empleo a tiempo parcial. La razón principal, por lo menos la que los empleadores dan, es que los costes de indemnización por despido aún son muy altos en España (aunque ha habido las reformas recientes que han bajado dichos costes). Sin embargo, se habla poco de los problemas de dirección y producción de las empresas en España que deben ser investigados en el contexto de la baja productividad, y por ende baja creación de empleo. La manera en que esto afecta a las mujeres puede observarse en la Tabla 1.

Tabla 1

Distribución del empleo por tipo de contrato, España. 1996 y 2004, por se				
	Hombres		Mujeres	
	1996	2004	1996	2004
Contratos temporales	31.93	30.15	36.87	34.84
Porcentaje de contratos temporales en el total del empleo	64.24	35.75	59.04	40.95
Empleo a tiempo parcial				
Porcentaje de contratos a tiempo parcial en el total del empleo	3.10	2.79	16.99	18.35
Distribución entre hombres y mujeres	25.63	19.16	74.37	80.84

Fuente: EPA (LFS) , Instituto Nacion

La conclusión principal de estos datos es que los contratos tanto de tiempo parcial como temporales son cada vez más femeninos. Al mismo tiempo que los contratos temporales han disminuido algo, principalmente debido a las medidas que dan incentivos de convertir estos contratos en contratos de tiempo indefinidos, el trabajo a tiempo parcial ha aumentado a una tasa del 7% anual durante los últimos 8 años. A través de una reforma relativamente reciente estos contratos han sido equiparados en relación con la protección social. El trabajo de tiempo parcial entre las mujeres está concentrado en las ocupaciones de servicios de baja cualificación y trabajadores manuales de baja cualificación (27% y 38% respectivamente).



A pesar de su creciente cualificación, las mujeres son las que más sufren el fenómeno de inestabilidad laboral que ha traído aparejada la flexibilización externa, no es de sorprender que ante esto la tasa de fertilidad haya bajado en los últimos años (aunque muestre una pequeña recuperación debida sobre todo a la llegada de mano de obra inmigrante con tasas de fertilidad más elevadas). Tampoco sorprende que a pesar de los grandes avances en la mayor participación femenina (Gráfico 1) ésta siga descendiendo una vez que hacen presencia los hijos, a pesar de que este fenómeno se va haciendo menos fuerte con el tiempo, a pesar de los escasos apoyos institucionales, ya sea dinerarios o en infraestructuras, para hacer frente a las necesidades de cuidados de niños (menores de 3 años) y de adultos dependientes.

La entrada en la Unión Europea

La entrada en la Unión Europea (UE) en el año 1986 ha supuesto un antes y un después en el avance de la igualdad entre hombres y mujeres en España. La transposición de la legislación Europea en el área de igualdad de derechos en el ámbito laboral y algunas disposiciones específicas (como la carga de la prueba en casos de discriminación y acoso sexual) han permitido que el avance haya sido mucho más rápido de lo que cabría esperar. Asimismo, la Estrategia Marco Comunitaria sobre la Igualdad entre Hombres y Mujeres sugiere áreas que deben ser desarrolladas, según la necesidad de cada estado miembro, entre las cuales se encuentra la igualdad en la vida económica y el acceso y pleno disfrute de los derechos sociales. Habitualmente estos objetivos comunitarios quedan reflejados en los planes plurianuales de igualdad en cada uno de los países miembros, que en el caso de España es el Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, más conocido como PIOM⁴.

Además, según los objetivos de la estrategia Lisboa⁵, e incluso en su reciente relanzamiento, se sigue insistiendo en que las mujeres deben ser incorporadas de manera más eficaz en el mercado laboral. Concretamente leemos: “Sigue aún sin explotarse plenamente el enorme potencial que representa la mano de obra femenina en el mercado laboral. Los interlocutores sociales [sindicatos y empresarios] deben comprometerse a reducir aún más las diferencias salariales

entre hombres y mujeres"⁶. De hecho los objetivos marcan que se debe alcanzar una tasa de ocupación (o empleo) del 70% como media para Europa, mientras que para las mujeres este objetivo está marcado en un 60%.

Unido a esta estrategia, y como instrumento para articular las políticas de empleo a una serie de objetivos y líneas de actuación, los estados miembros de la UE, incluyendo España, presentan cada año un plan de empleo, que en breve estará integrado en un proceso o "planteamiento integrado" que pretende alcanzar los objetivos de Lisboa de manera más eficaz. De esta manera, las políticas de empleo quedarán relacionadas o tendrán mayor coherencia con las políticas macroeconómica y de reformas estructurales. A pesar de que los interlocutores sociales (sindicatos y empresarios) tienen un papel importante que cumplir en este proceso, las transformaciones dentro de las empresas (o flexibilidad interna) son pasadas por alto en esta nueva estrategia, que como se verá a continuación es esencial para una mejor integración (entendida ésta como entrada, retorno y permanencia) de las mujeres al mundo laboral y para reforzar la verdadera igualdad entre hombres y mujeres.

Elevado paro estructural y una baja productividad

En la siguiente tabla se observan los cambios en las tasa de desempleo y empleo entre 1996 y 2004 (el periodo de mayor crecimiento económico y de mayor creación de empleo de los últimos años) que muestran claramente que las mujeres continúan rezagadas a pesar de haber alcanzado mayores niveles educativos y el hecho de que no están teniendo tantos hijos como antes. Los jóvenes menores de 25 años representan actualmente el 20% del desempleo total, mientras que las mujeres de 25 a 54 años representan otro 43% y los hombres de 25 a 44 el 22%.

Dos asuntos importantes deben ser resaltados de la Tabla 2: primero, que las tasas de desempleo de mujeres caen más rápidamente que la de los hombres, pero son hasta dos veces más elevadas que la tasa de los hombres para cualquier grupo de edad; y, segundo, que las tasas de empleo de las mujeres

han aumentado más rápidamente que la de los hombres, pero que continúan siendo, por término medio, 24 puntos porcentuales más bajas (solamente 2 puntos porcentuales menos que en 1996). Además, las tasas de desempleo para mujeres con educación superior también son casi dos veces la tasa de los hombres. Esto destaca el problema general en España alrededor de la creación del empleo (que esta vinculado a la baja productividad en gran parte).

Tabla 2

Indicadores del mercado de trabajo en España								
por sexo y grupos de edad								
	Tasas de desempleo ¹ (%)				Tasas de Ocupación ² (%)			
Grupo de edad	Hombres		Mujeres		Hombres		Mujeres	
TOTAL	17.58	8.2	29.58	15.23	53.55	62.37	26.74	38.19
16 - 19	45.37	27.33	57.89	39.33	14.09	21.63	8.87	11.63
20 - 24	33.76	17.15	45.52	23.74	41.50	57.59	30.34	44.67
25 - 29	24.23	10.17	34.73	16.78	67.05	80.28	47.29	66.41
30 - 34	16.03	7.85	29.95	14.16	79.98	87.72	45.01	63.55
35 - 39	12.93	6.36	25.12	13.68	83.39	88.92	46.24	60.35
40 - 44	11.34	5.56	22.67	14.33	84.02	89.11	42.74	57.67
45 - 49	10.92	5.34	18.43	11.71	83.09	86.92	37.00	54.03
50 - 54	13.03	5.18	17.35	10.97	77.02	84.17	28.76	44.40
55 - 59	13.28	5.93	14.97	10.12	62.59	70.07	21.82	30.51
60 - 64	8.06	6.09	8.75	10.15	38.57	44.55	13.82	17.54
65 - 69	1.15	1.91	3.18	2.22	4.92	5.89	2.96	2.81

Fuente: EPA (LFS) , Instituto Nacional de Estadística, 1996 and 2004, 2º Trimestre. **1.** Tasa de desempleo= Número de desempleados/Número de personas activas para cada grupo de edad*100. **2.** Tasa de ocupación= Número de ocupados/Población para cada grupo de edad.

La integración de las mujeres al mercado de trabajo ha contribuido, sin duda, al crecimiento del PIB. Un reciente estudio (Olsson, 2000) señala, a partir de datos de la OCDE, que en España entre 1980 y 1999 hasta un 15% del crecimiento en estos años es atribuible a la participación femenina en el

mercado laboral. Por otra parte, este mismo autor señala que mientras es difícil medir la productividad o el impacto en la productividad de la fuerza de trabajo femenina a nivel macroeconómico, incluso teniendo en cuenta que la mayoría de las veces las mujeres se encuentran concentradas en sectores u ocupaciones que se consideran menos productivos (como la administración pública), a nivel de la empresa esta medición es factible. Existen en efecto descritas una serie de buenas prácticas, a modo de estudios de caso, donde se comprueba que en empresas donde existe una mayor igualdad en la representación por sexo en términos educativos o de cualificación profesional, y donde se permite tanto a hombres como a mujeres conciliar de mejor manera su vida familiar con el trabajo, los efectos sobre la productividad y el rendimiento económico son positivos⁷. Dicha conciliación es posible a través de cambios en la organización del trabajo relacionadas con la flexibilidad interna de las empresas.

Está claro que sin un aumento en la productividad, la creación de empleo de manera sostenida es un reto imposible. En España, curiosamente, la productividad mantiene un comportamiento contracíclico, con lo cual en los últimos años de una gran creación de empleo la productividad de hecho ha disminuido. Aunque las explicaciones de este fenómeno son variadas, aquí cabe destacar el hecho de que a pesar de su mayor esfuerzo en términos educativos, las mujeres siguen cobrando hasta un 30% menos en promedio que los hombres. La desmotivación que esto puede llegar a generar no ha sido, hasta ahora, un elemento de investigación en la explicación de la baja productividad. De hecho, un reciente informe de expertos señala que entre otras explicaciones de la desaceleración de la productividad en España se encuentra “una configuración institucional del mercado de trabajo que favorece el desajuste educativo en los puestos de trabajo y fuerza una elevada rotación de los trabajadores que perjudica la acumulación de experiencia, y por tanto, la adquisición de cualificaciones intrínsecas a los puestos de trabajo⁸. “En qué medida esto afecta a las mujeres es un tema que requiere un análisis innovador.

Efectos de los sistemas impositivos y de seguridad social sobre la participación de la mujer en la vida laboral.

La teoría económica así como la economía feminista marcan una serie de

efectos intencionados y no intencionados que diferentes instrumentos fiscales y para-fiscales tienen sobre la participación en el empleo tanto de hombres como de mujeres. En esta sección se describen, por separado, los efectos de las prestaciones sociales y del sistema impositivo sobre la participación de las mujeres en el trabajo remunerado.

Prestaciones sociales y participación femenina⁹

Al calor de las elevadas tasas de desempleo y el afianzamiento del pensamiento neo-liberal en las políticas públicas, una amplia literatura sobre los efectos negativos de las prestaciones por desempleo surgió alrededor de las décadas de los años setenta y ochenta del siglo pasado en los países desarrollados. En dicha literatura se relacionaba una mayor duración en el desempleo con sistemas "generosos" (en términos de tiempo y cuantía económica) que animaban a la no búsqueda o una actitud pasiva ante la búsqueda de un nuevo empleo. De aquí surgieron las llamadas políticas activas de empleo (por contraposición a "pasivas") que integraban, a modo de ejemplo, la mejora en las habilidades de los desempleados para buscar un empleo, la obligación de asistir a cursos de formación, la obligación de aceptar las ofertas hechas por los servicios públicos de empleo acompañadas de otras medidas importantes que abarataban a las empresas la contratación de ciertos grupos con dificultades en la obtención de un empleo entre los cuales se encontraban casi siempre las mujeres.

Sin embargo, muy pronto se cayó en la cuenta de que en el caso de las mujeres existían una serie de elementos más allá de la obtención de una prestación por desempleo que hacían más difícil su re-incorporación al empleo relacionada sobre todo con su papel en la reproducción social. Las reglas que gobiernan las prestaciones sociales, es decir, el conjunto de condiciones ligadas a dicho derecho, la duración y la cuantía neta, no sólo de la prestación por desempleo sino de otras prestaciones (como la baja por maternidad), afecta en gran medida a dos aspectos significativos: la incorporación y la permanencia de las mujeres en el trabajo remunerado.

La situación de las mujeres en relación con los sistemas de protección social

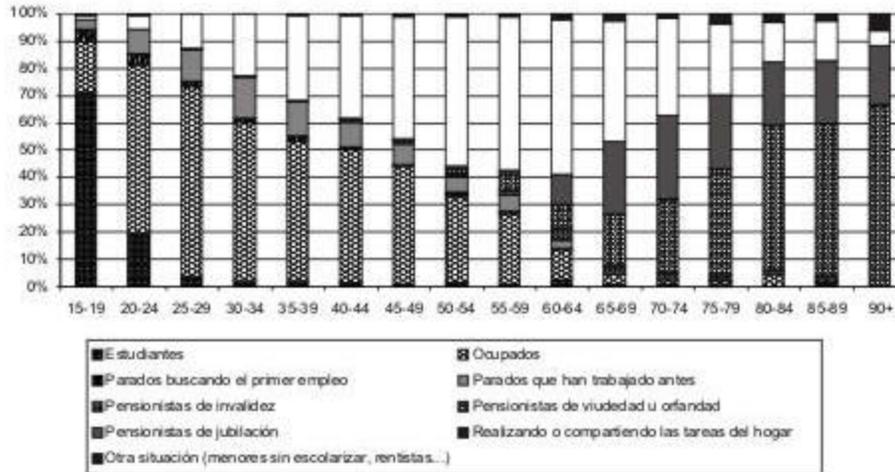
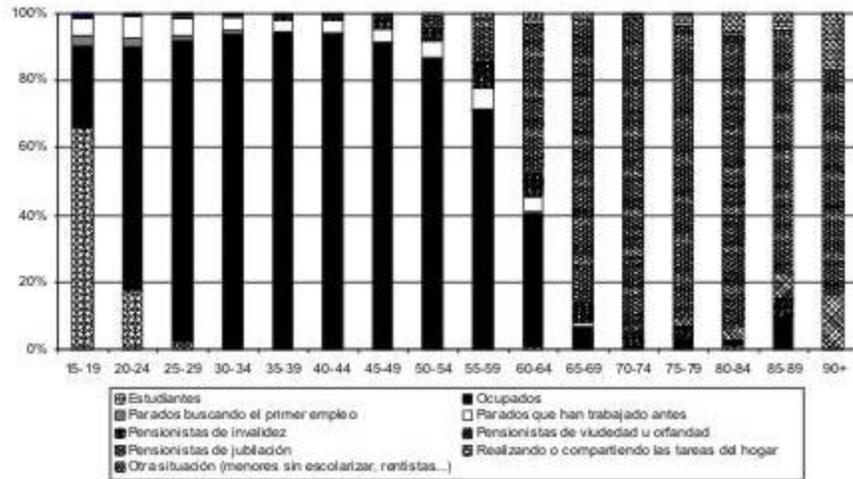
refleja en parte su posición desigual en el mercado de trabajo, pero la definición de determinadas prestaciones puede afectar también la decisión de participación de las mujeres en el empleo. La literatura académica muestra, por ejemplo, que hay una relación positiva entre la participación de las mujeres en el trabajo remunerado y el gasto asignado a las prestaciones sociales ligadas al nacimiento y crianza de los hijos y a la dependencia (cuidado de personas adultas). Los países que gastan más en estas dos áreas de protección social son también aquellos con tasas de actividad y empleo de las mujeres más elevados¹⁰.

En el área de las prestaciones familiares, las mujeres encuentran también que la duración de los permisos puede tener efectos negativos sobre sus oportunidades de carrera y sobre los pagos futuros de pensiones u otras prestaciones que dependan de la acumulación de tiempo para la determinación del nivel de los pagos.

En cuanto a los subsidios para el cuidado de los hijos, la literatura señala dos efectos principales, dependiendo de si el apoyo es en metálico o en especie. Las prestaciones en metálico parecen tener un efecto negativo sobre la participación, especialmente en el caso de las mujeres que trabajan a tiempo parcial y en las mujeres de menor cualificación. Los cuidados en especie de los hijos parecen tener mejores resultados sobre la participación de las mujeres y también reducen el alcance del trabajo informal que puede ser también dañino para las mujeres en relación con la falta de derechos a otras prestaciones de la protección social. Además, estas prestaciones están orientadas, en su mayor parte, a mejorar la conciliación de la vida familiar y laboral, pero están más centradas en las mujeres que en los hombres. Esto muestra que todavía queda mucho por hacer en términos de sensibilización de las administraciones públicas y también de las empresas para cambiar el *status quo* del uso del tiempo en términos de género.

La coexistencia de derechos individuales y derivados en los países de la UE y en particular en España genera discriminación de género debido a la situación socio-económica de las mujeres y a su participación en las actividades domésticas no remuneradas, perpetuando el modelo de familia del antiguo estado de bienestar; también discrimina a las nuevas estructuras familiares

(como familias monoparentales) y a las familias con dos perceptores de renta. Mientras que la completa individualización de los derechos disminuiría estas desigualdades, sin una completa igualdad en el mercado de trabajo (incluida la retribución), y sin ninguna compensación, podría aportar disparidades con respecto, por ejemplo, a las pensiones por vejez. Esto queda claro en los Gráficos 6 y 7 donde se incluye al mismo tiempo a la población activa e inactiva de todas las edades a partir de los 15 años.



De acuerdo con los datos de la EPA, las mujeres conforman el 64% de todas las personas inactivas en España (en 2004 alrededor de 15.6 millones de personas

en total). De los que son catalogados como "Realizando o compartiendo tareas del hogar" las mujeres componen el 98% (aunque ha disminuido del 99% en 1996). Sin embargo, los cambios dentro del mismo grupo de mujeres que afirman ser amas de casa entre los inactivos son más importantes ya que los porcentajes han caído del 53% al 49.7% en los últimos 8 años. Aunque la razón para la inactividad en la EPA se registra solamente si la persona ha estado ausente del trabajo en los tres años anteriores, es bastante revelador que el número de mujeres que afirman ser inactivas debido a temas personales o las responsabilidades de familia ha aumentado en más del doble en los últimos 8 años (de 94 a 191 mil), sin embargo, como porcentaje entre las razones posibles esto se quedan algo pequeño (alrededor del 2% en 2004, pero también el doble de 1996). La razón principal dada tanto por mujeres como hombres es que han dejado su último trabajo hace más de tres años. En este caso, los porcentajes de mujeres entre este grupo han caído del 55 % al 53 %. Finalmente, la EPA da las cifras sobre personas inactivas que, bajo una serie de filtros, son consideradas potencialmente activas (trabajadores desalentados pero principalmente otras categorías de la actividad potencial). En este caso, 77% de aquellos que podían ser activos son mujeres (la cifra aumenta a casi el 85% en el caso de las mujeres en edades comprendidas entre los 25 y 54 años). Sin embargo estas personas potencialmente activas representan el 1% de todas las personas inactivas (alrededor de 135 mil), y tendrían un efecto pequeño sobre la actividad, el empleo y el desempleo.

Si bien la proporción de mujeres de todas las edades que trabajan va en aumento así como aquellas que han trabajado antes, las que realizan o comparten tareas del hogar son la gran mayoría de las inactivas. Esto se traduce, a partir de los 65 años en una marcada dependencia en pensiones no contributivas del sistema (viudedad) o en que sigan dependiendo directamente de sus maridos (realizan o comparten tareas del hogar). Son relativamente pocas las que disfrutan de una pensión por jubilación del empleo, explicado sobre todo por el efecto generacional o de cohorte de mujeres de edad avanzada que no tuvieron la posibilidad de tener un empleo remunerado, aunque hayan trabajado toda su vida. Además es importante señalar que el diseño de la Encuesta de Población Activa no permite captar el nivel de trabajo informal o

sumergido en el cual pueden estar involucradas un número importante de mujeres. Aunque su impacto es todavía menor, el trabajo productivo no remunerado de las mujeres rurales tampoco queda recogido en esta encuesta. En el caso de los hombres queda claro también que a fecha del año 2001, de donde salen las cifras de éstos gráficos, dominan el mercado de trabajo y son los que reciben la mayor parte de las prestaciones por jubilación.

Los modelos de seguridad social han fracasado a la hora de adaptarse a las nuevas estructuras familiares, a la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, y a los cambios en los papeles que ahora desempeñan los miembros de la familia, pero también han dejado fuera aun buen número de mujeres debido a una serie de circunstancias discriminatorias para ellas (mercado informal y trabajo no remunerado). La estrategia de un país cuando tiene como objetivo aumentar el empleo de las mujeres, apoyar las actividades de cuidados y fomentar la igualdad de oportunidades depende de su punto de partida y de su marco institucional. Por ejemplo, en los países anglo-sajones, en los que el empleo y las oportunidades de las mujeres están bien establecidos, son los cuidadores los que necesitan atención, con permisos paternales más generosos y una provisión de servicios más amplia, particularmente entre los trabajadores con salarios bajos.

Por otra parte, en Escandinavia y en Francia, con un excelente apoyo a los cuidadores, los empleadores discriminan sobre la base de las responsabilidades de los cuidados, y el objetivo de los gobiernos debe centrarse en estos casos en el empleo y condiciones de las mujeres, en lugar de en su participación en el mercado de trabajo que ya está afianzada, a la vez que en estos países se sigue dejando claro que los hombres deben ser también cuidadores. Finalmente, en muchos sistemas europeos con baja participación de las mujeres en el trabajo remunerado y un elevado apoyo al trabajo de cuidadora de las mujeres en la familia, deben acrecentarse la provisión de servicios, la protección de permisos que permitan el empleo de las mujeres, y la mejora de las oportunidades de empleo (Orloff, 2002). España se encuentra en éste último caso excepto que no existe un elevado apoyo al trabajo de cuidadora, con lo cual el sistema español se ha descrito como uno en el cual las mujeres pueden "elegir" pero carecen de apoyos en ambos sentidos (para incorporarse al trabajo

o para cuidar de los familiares dependientes).

Un sistema de seguridad social más estrechamente relacionado con el empleo podría ser más satisfactorio para incentivar el trabajo fuera del hogar, pero reproduce disparidades entre el trabajo remunerado de los hombres y de las mujeres que se reflejan, por ejemplo, en las pensiones por vejez y en las diferencias de sexo entre pensiones contributivas (en su mayoría masculinas) y las no contributivas (mayormente femeninas). Por el contrario, la protección social condicionada al nivel de ingresos es más precisa en cuanto a la redistribución, aunque puede generar la llamada trampa de la pobreza, disuadiendo a las mujeres a entrar en el mercado de trabajo. Es importante señalar en este sentido que incluso en los países Escandinavos se ha encontrado que en efecto las prestaciones en dinero basadas en los ingresos familiares conducen a una menor participación laboral de las mujeres, sobre todo de aquellas con una baja cualificación (Erling, 2005)¹¹.

Aunque en España se prevé la posibilidad de que el padre comparta el permiso parental con la madre, y tiene el derecho al mismo a nivel *individual*, esta posibilidad no garantiza su derecho a tomar el permiso, estando sujeto al acuerdo dentro de la familia y, en cualquier caso, en detrimento del derecho de la madre. Además, el derecho del padre a tomar el permiso simplemente no existe cuando la madre no ha trabajado con anterioridad. Los permisos más largos y las tasas de reembolso del salario más elevadas permitirían además a más padres escoger esta opción, que no es el caso en España aunque en la actualidad se está preparando un cambio a esta legislación que daría un paso más en incentivar a que los padres tomen este permiso. Tomando en cuenta que el permiso de maternidad en España es relativamente corto en comparación a otros países de la UE (tan sólo 16 semanas) el retorno al empleo no debería tener complicaciones. Sin embargo, como muestran los Gráficos 1 y 7 la realidad es que un porcentaje elevado de mujeres no vuelven a la actividad económica.

El sistema impositivo y la incorporación de la mujer al trabajo remunerado

El sistema impositivo puede ser un instrumento importante al servicio de la

igualdad de género. Las relaciones entre los impuestos y la conciliación de la vida familiar y laboral se establecen a partir de los efectos potenciales que tienen los primeros sobre la participación de las mujeres en el mercado de trabajo y a la hora de compartir el tiempo entre trabajo remunerado y familia.

En la medida en que los impuestos y las prestaciones sociales alteran el salario neto, afectan a la decisión de la mujer con respecto a su participación en el mercado de trabajo. En este sentido, a nivel individual, hay una relación negativa entre los impuestos, sobre todo el impuesto personal sobre la renta, y el empleo femenino. Sin embargo, a nivel agregado, podemos ver una relación positiva entre el nivel impositivo medio y la tasa de empleo de las mujeres; es decir, los países con impuestos más elevados también son aquellos con un porcentaje más alto de mujeres trabajadoras (que es el caso de los países escandinavos). Esta contradicción aparente se explica por los efectos positivos que tiene el gasto público sobre la demanda y oferta de la mano de obra femenina. Unos impuestos más altos permiten un gasto público mayor en servicios como salud, educación o servicios sociales que se consideran trabajos típicos de la mujer. Pero, además de esto, los niveles impositivos más elevados se asocian a infraestructuras sociales más elevadas, especialmente en el caso de los hijos y adultos dependientes que favorecen la oferta de mano de obra femenina.

La elección de la unidad impositiva en los impuestos directos, especialmente en el impuesto sobre la renta ha sido un tema ampliamente tratado en la literatura. La elección de la unidad individual o de la unidad familiar como unidad impositiva está condicionada por la contraposición de dos criterios importantes a tener en cuenta en relación con este impuesto: la igualdad horizontal (las familias con los mismos ingresos familiares pagan los mismos impuestos) y la neutralidad impositiva frente a la participación en el mercado de trabajo (el tratamiento fiscal de la familia no deben afectar la decisión individual de participar en el mercado de trabajo). El modelo de imposición conjunto, en el que la unidad impositiva es la familia, se enfrenta mejor al criterio de igualdad horizontal; pero el modelo impositivo individual introduce menos distorsiones en la decisión de la mujer de participar en el mercado de trabajo y en la organización y reparto del tiempo familiar.

La importancia alcanzada en España por los hogares con dos perceptores de renta, el aumento de las nuevas formas familiares (sobre todo familias monoparentales que en su gran mayoría son encabezadas por mujeres) y la consideración del empleo de la mujer como un objetivo social y político son tres factores determinantes para la evolución observada en relación con el modelo impositivo o el tratamiento de la unidad familiar. Sin embargo, en España el modelo impositivo conjunto sobrevive al lado de un modelo individual.

El modelo impositivo es importante para las diferentes concepciones del papel de la mujer que subyace a una u otra modalidad, pero no es determinante en sí mismo. En el caso de España, la individualización de los derechos fiscales ha sido sólo formal, dado que todavía persisten determinadas deducciones fiscales y prestaciones sociales asignadas a la familia y condicionadas a la renta familiar. La variable relevante, desde un punto de vista fiscal, en la participación de las mujeres en el mercado de trabajo, es la tasa media efectiva aplicada al segundo perceptor de renta en el hogar. Los datos más recientes señalan que en España todavía se penaliza al segundo perceptor de renta, ya que este último soporta tasas impositivas superiores entre el 130% y el 160% que aquellas soportadas si se tratase de un individuo soltero (Jaumotte, 2003).

Otros aspectos ligados a la progresividad del impuesto sobre la renta requieren un seguimiento continuo, de forma que este impuesto favorezca o al menos no impida el acceso de las mujeres al mercado de trabajo. El principal conflicto en torno a este tema se produce entre el criterio de igualdad de trato a familias iguales y el de neutralidad ante el matrimonio. En la práctica la elección de un sistema para el tratamiento de la unidad familiar ha supuesto la renuncia a uno de ellos. En este sentido, es importante señalar la necesidad de observar el tratamiento relativo concedido a los tramos de renta en los que se concentran las mujeres y a los incentivos introducidos, de forma que ambos cónyuges, compartan el trabajo remunerado e indirectamente el trabajo no remunerado. La complejidad que implica la elección de la unidad contribuyente en relación con la familia descansa en gran medida en la contraposición de los principios de equidad horizontal (igualdad de trato fiscal para familias con igual capacidad de pago) y neutralidad frente al estado civil de los individuos. Como ya se ha

señalado, la elección del sistema de tributación individual o del sistema de tributación conjunta supone en gran parte la renuncia a uno u otro principio¹². En España se ha optado por apoyar *de facto* la tributación conjunta.

Observaciones finales

La situación actual de las mujeres en el mercado de trabajo español indican que el planteamiento del llamado modelo de preceptor de renta masculino (o *male-breadwinner model* en inglés) reflejado en el sistema impositivo y de seguridad social sigue teniendo unos efectos muy negativos sobre la participación de las mujeres en el trabajo remunerado y conlleva unos efectos igualmente negativos sobre la financiación de las prestaciones, sobre todo las de jubilación.

Si bien el Pacto de Toledo¹³ adoptado por la administración, los sindicatos y los empresarios ha dado pie a reformar la legislación que asegura la financiación de la seguridad social, sobre todo en lo que se refiere a las prestaciones contributivas, y en particular a las de jubilación, los gráficos 6 y 7 muestran que la dimensión de género no ha sido tomada en cuenta a la hora de elaborar la estrategia y la legislación. Existen además algunos fenómenos, como los del mercado informal (trabajadoras domésticas por su cuenta que no cotizan al sistema bajo el régimen especial y trabajadoras que aceptan trabajos “formales” pero sin protección social o protección social disminuida) y la situación de las mujeres rurales que no se han tomado en cuenta a la hora de suscribir dichos pactos.

En el caso de las deducciones fiscales, la descentralización llevada a cabo en España ha llevado a que las Comunidades Autónomas puedan administrar parte del impuesto sobre la renta. En varios de estos gobiernos regionales hay exenciones de impuesto muy elevadas para familias “numerosas” y éstas junto a otras exenciones nacionales continúan apoyando la tributación conjunta (y sus consecuencias negativas para el empleo de mujeres), aunque la tributación individual sea posible. Además, las políticas de empleo y desarrollo local que han sido devueltas a las autoridades regionales no se han adaptado a la variedad de situaciones que se encuentran sobre el terreno, como las diferencias entre

mujeres rurales y urbanas, demandas localizadas para centros de atención a dependientes (niños y adultos) en áreas urbanas de gran crecimiento donde las tasas de fertilidad son mucho más elevadas que el promedio nacional.

Es importante señalar que existen además una serie de desigualdades en el sistema de Seguridad Social que deberían ser eliminadas y que pueden tener unas consecuencias muy beneficiosas no sólo para aumentar la recaudación, sino para eliminar la existencia de trabajo sumergido y frenar algunos procesos negativos, como el de despoblación de áreas rurales. Estas desigualdades son:

- La exclusión en el régimen general de las trabajadoras domésticas del Pacto de Toledo (estas trabajadoras siguen teniendo un régimen separado que les excluye total o parcialmente de una gran parte de las prestaciones de la seguridad social).
- La falta de cotización en el medio rural de la mayor parte de las mujeres.

Este análisis breve de la situación de las mujeres en el mercado de trabajo español destaca el hecho de que el incremento de la participación femenina presenta un gran desafío y que existen una serie de obstáculos para que las mujeres mantengan una permanencia estable en el empleo. El hecho de que la tasa de participación continúe descendiendo durante la edad de maternidad se vincula directamente con la necesidad de incrementar los esfuerzos en torno a políticas que sean más conciliadoras del trabajo y la vida familiar o personal incluyendo a la administración como empleador. También destaca la necesidad de cambiar el sistema de impuestos y prestaciones sociales en aquellas áreas donde se podría estar impidiendo a las mujeres su vuelta al mercado laboral, trabajar las horas que desean, y/o trabajar con todas las garantías sociales, es decir de manera formal o como trabajadoras de pleno derecho. Sin embargo, es también importante incrementar la participación en las responsabilidades de cuidados en la familia entre los hombres, lo cual significa cambiar la cultura de la sociedad y de la empresa así como reforzar tendencias legales y sociales hacia un compromiso más claro por parte de los hombres.

El papel cultural de la familia y la familia extendida en España continúa actuando como un amortiguador contra el desempleo y también permite que

muchas mujeres puedan afianzar su permanencia en el mercado laboral (si tienen la suficiente suerte de tener cerca de sus padres para ayudar con el cuidado de los niños pequeños) pero que a medida que avanza la edad a la cual tiene su primer hijo, puede también deteriorar dicha permanencia ya que muchas mujeres se ven en la necesidad de cuidar tanto a sus hijos pequeños como a sus padres mayores (las llamadas mujeres sándwich). Sin embargo la urbanización creciente de la sociedad española, en envejecimiento de la sociedad, el aumento de familias monoparentales y la fuerte inmigración de los últimos años son tres de las tendencias sociales que están cambiando este modelo familiar y aumentando la presión sobre las mujeres en su papel como cuidadores principales para miembros de la familia dependientes más jóvenes y más viejos que deben ser abordados por una política adecuada.

1. Las mujeres superan en número a los hombres como estudiantes en niveles de educación superior. La población de España se ha transformado en tres décadas de 80% de la población que tenía un nivel primario o menor a 50% educación secundaria y de más alto nivel en 2004.
2. La encuesta de fertilidad más reciente (Encuesta de Fecundidad, 1999) muestra que el 31% de las mujeres desean tener menos hijos debido a las razones económicas y 14% debido a la necesidad o querer trabajar fuera de la casa. Un estudio muy reciente por el instituto de las mujeres reveló que al 66% de amas de casa les gustaría tener un empleo remunerado.
3. Se pueden ver las definiciones de la OIT o bien las que ha elaborado la Euroeapn Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions <http://www.eurofound.eu.int/working/balance/flexibility/index.htm>
4. A su vez, dada la fuerte descentralización administrativa del sistema Español, cada comunidad autónoma e incluso a nivel local, elabora un plan que recoge actuaciones según las competencias que tenga atribuidas.
5. La llamada Estrategia de Lisboa se refiere a la comunicación por el consejo de la unión reunido en Lisboa, bajo la presidencia portuguesa de la Unión Europea, donde se tomó

gaceta-11(2)completa

un acuerdo para lanzar una estrategia para convertir a Europa en "la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social" http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/00100_r1.es0.htm.

6. Comunicación al consejo europeo de primavera. "Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo: Relanzamiento de la estrategia de Lisboa" COM (2005) 24. Comunicación del Presidente Barroso, p. 28.

7. Por ejemplo, un informe realizado por Almenara Estudios Económicos y Sociales para la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales del Parlamento Europeo sobre los efectos de los cambios en la directiva 2003/88/CE relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo ofrece una serie de buenas prácticas conducentes a obtener este tipo de resultados http://www.europarl.eu.int/meetdocs/2004_2009/documents/DV/Working%20Time%20Report_/working%20time%20report_en.pdf

8. "Más y mejor empleo en un nuevo escenario socioeconómico: por una flexibilidad y seguridad laborales efectivas", Informe de la Comisión de Expertos para el Diálogo Social, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 31 de enero 2005.

9. Esta sección y la siguiente están basadas en su mayor parte en el estudio realizado por Almenara Estudios Económicos y Sociales para la Comisión de Derechos de la Mujer del Parlamento Europeo titulado "Los Sistemas de Seguridad Social en la UE y su impacto en la conciliación de vida familiar y vida laboral", próximamente disponible en los documentos de la reunión del 31 de agosto de 2004. http://www.europarl.eu.int/meetdocs/2004_2009/organes/femm/femm_meetinglist.htm.

10. OECD studies.

11. Erling, Brath "Increasing the employment of Women through flexible work arrangements: The Norwegian Policy" Discussion Paper, Mutual Learning Programme of the European Employment Strategy, Comisión Europea, Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades, mayo de 2005. Estos documentos y de

gaceta-11(2)completa

otros países participantes en la reunión pueden obtenerse en la siguiente dirección:
<http://www.mutual-learning-employment.net/>.

12 Ver nota 9. En el estudio citado se encuentra una discusión muy amplia sobre este tema.

13 En la dirección http://www.seg-social.es/inicio/?MIval=cw_usr_view_Folder&LANG=1&ID=37782&pagina=1&frames=false#37782 se puede obtener más información sobre el proceso y la actual legislación.

Bibliografía

1. ERLING, Brath. "Increasing the employment of Women through flexible work arrangements: The Norwegian Policy" **Discussion Paper, Mutual Learning Programme of the European Employment Strategy**, Comisión Europea, Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades, mayo de 2005. En: <http://www.mutual-learning-employment.net/>.
2. EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS (2003). **A New Organization of life over working time**. En: <http://www.eurofound.eu.int/working/balance/flexibility/index.htm>; <http://www.eurofound.eu.int/working/balance/flexibility/index.htm>
3. JAUMOTTE, F. "Female Labour Force Participation: Past trends and main Determinants in OECD Countries". En: **Economics Department Working Papers** nº 376, OECD.
4. OLSSON, Hans. **Social Security, Gender Equality and economic growth**, European Commission. En: www.europa.eu.int/comm/employment_social/missoc/2003/index_chapitre12 2003.
5. ORLOFF, A.S. "Women's employment and welfare regimes. Globalisation, export orientation and social policy in Europe and North America". En: **Social Policy and Development. Programme Paper**. Number 12, June

2002. United Nations Research Institute for Social Development. 2002.

6. MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES. **Más y mejor empleo en un nuevo escenario socioeconómico: por una flexibilidad y seguridad laborales efectivas**, Informe de la Comisión de Expertos para el Diálogo Social, 31 de enero de 2005.

Otros

7. http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/00100-r1.es0.htm
8. <http://www.europarl.eu.int> 2005
9. <http://www.seg-social.es/inicio/>