



*II Congreso  
Internacional  
sobre Género y  
Políticas de  
Acción  
Positiva*



Erakunde autonomiaduna

Organismo Autónomo del

EUSKO JAURLARITZA



GOBIERNO VASCO

---

TOMO I

*II Congreso  
Internacional  
sobre Género y  
Políticas de  
Acción  
Positiva*

EMAKUNDE/  
INSTITUTO VASCO DE LA MUJER

Vitoria-Gasteiz 1999

**TÍTULO:** II Congreso Internacional sobre Género y Políticas de Acción Positiva  
**EDITA:** EMAKUNDE/Instituto Vasco de la Mujer. C/ Manuel Iradier, 36. 01005 Vitoria-Gasteiz  
**MAQUETACIÓN Y COORDINACIÓN:** Ana Rincón  
**FECHA:** Julio, 1999  
**Nº DE EJEMPLARES:** 500  
**DESCRIPTORES:** Políticas para la igualdad, simposios  
**DISEÑO GRÁFICO:** Ana Badiola e Isabel Madinabeitia  
**ILUSTRACIÓN:** M<sup>º</sup> José Gamboa  
**FOTOMECÁNICA:** Esda Fotocomposición. C/ Hurtado de Amézaga, 27. 48.008 Bilbao  
**IMPRESIÓN:** Industrias Gráficas Marcal, S.A. C/ Enrique Eguren, 3. 48.012. Bilbao  
**ISBN (Obra completa):** 84-87595-75-8  
**ISBN (Tomo I):** 84-87595-76-6  
**DEPÓSITO LEGAL:** BI-1752-99

## PROGRAMA DEL "II CONGRESO INTERNACIONAL SOBRE GÉNERO Y POLÍTICAS DE ACCIÓN POSITIVA"

10-11-12 DE JUNIO 1998

Palacio Miramar-Donostia-San Sebastián

### Día 10

Objetivo Establecer el marco de referencia de las Políticas Públicas de la Acción Positiva.

Mañana

09,00-09,30h. Entrega de documentación.

09,30-10,00h. Inauguración  
Excmo. D. José Antonio Ardanza Garro  
Lehendakari del Gobierno Vasco.  
Ilma. Dña. Txaro Arteaga Ansa  
Directora de Emakunde/Instituto Vasco de la Mujer.

Coordinadora:  
Ilma. Dña. Itziar Fernandez Mendizabal  
Secretaria General de Emakunde/Instituto Vasco de la Mujer.

10,00-11,00h. **"Perspectiva internacional de las políticas públicas en el marco de la Declaración de Pekín y de la Plataforma de Acción"**

Dña. Gertrude Mongella  
Secretaria General de la IV Conferencia Mundial sobre las Mujeres.  
Dña. Kristen Timothy  
Directora Adjunta de la División para el Avance de la Mujer de la ONU.

Coloquio

11,00-11,30h. Descanso

11,30-13,00h. **"Las políticas de Igualdad entre las Mujeres y los Hombres en Europa. Filosofía y Objetivos".**

Dña. Olöf Olafsdottir  
Secretaria General del Comité Director para la Igualdad entre mujeres y hombres. Consejo de Europa.  
Dña. Soledad Blanco Mangudo  
Representante de la Dirección General V de la Comisión Europea.

Coloquio

---

13,00-14,30h. **“Marco Jurídico: Procedimientos de aplicabilidad en relación con la Acción Positiva”**

Dña. Eliane Vogel-Polsky  
Experta del Consejo de Europa y de la Comisión Europea. Universidad Libre de Bruselas.  
D. Javier Balza Aguilera  
Secretario de Régimen Jurídico. Vicepresidencia del Gobierno Vasco.

Coloquio

Tarde

Coordinadora:  
Ilma. Dña. M<sup>ª</sup> Jesús Conde Zabala  
Directora de Derechos Humanos y Cooperación con la Justicia.  
Dpto. de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social. Gobierno Vasco.

15,30-17,00h. **“Marco Económico: Unión Europea, Tratado de Maastrich, modificaciones del Tratado de Amsterdam”**

Dña. M<sup>ª</sup> José Aubet Semmler  
“Colectivo de Mujeres Divergentes”. Barcelona.  
Dña. M<sup>ª</sup> Carmen Gallastegi Zulaika  
Dpto. Fundamentos del Análisis Económico. EHU/UPV.

Coloquio

17,00-18,30h. **“Evolución de los Valores en relación con la Igualdad. Ciudadanía Europea”.**

Dña. Marysa Navarro Aranguren  
Universidad de Dartmouth. U.S.A.  
Dña. Edurne Uriarte Bengoetxea  
Departamento de Ciencias Políticas y de la Administración. EHU/UPV.

Coloquio

20,00h. Recepción en el Ayuntamiento de Donostia. Recital de poesía.

## Día 11

Objetivo                    Analizar las estrategias de intervención y las tendencias actuales hacia las que se vuelcan las políticas públicas en cada ámbito, evaluando experiencias concretas en diferentes países.

Mañana                    Paneles Simultáneos

09,00-11,30h.

### **Marco Jurídico**

Coordinadora:

Dña. Elisabete Bizkarralegorra Otazua

Abogada. Ayto. de Bilbao.

Ponentes:

Dña. Mertxe Agundez Basterra

Adjunta al Ararteko.

D. Felipe Gómez Isa

Instituto de Derechos Humanos "Pedro Arrupe". Universidad de Deusto.

Dña M<sup>º</sup> Isabel Rofes i Pujol

Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

### **Educación**

Coordinadora:

Dña. M<sup>º</sup> José Urruzola Zabalza

Asesora de Coeducación. COP de Deusto.

Ponentes:

Dña. Georgia Henningsen

Representante de la Dirección General XXII de la Comisión Europea.

Dña. Begoña Salas García

Experta en coeducación y formación del profesorado.

## **Salud**

Coordinadora

Dña. Garbiñe Sarriugarte Irigoien

Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco.

Ponentes:

Dña. Elizabeth Lagerlöf

Directora del Instituto Nórdico para el Avance de la Formación y la Educación en Salud Ocupacional. Finlandia.

Dña. M<sup>a</sup> Luz Esteban Galarza

Departamento de Trabajo Social. Universidad Pública de Navarra.

11,30-12,00h. Descanso

12,00-14,30h.

## **Mercado laboral**

### **Reparto de trabajo productivo/reproductivo**

Coordinadora:

Dña. Koldobike Uriarte Ruiz de Eguino

Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y S.Social del Gobierno Vasco.

Ponentes:

Dña. Socorro Álvarez Fernández

Responsable de Empleo. Emakunde/Instituto Vasco de la Mujer.

Dña. Arantza Rodríguez Álvarez

Dpto. de Economía Aplicada. Universidad del País Vasco.

### **Los Medios de Comunicación y la Publicidad**

Coordinadora:

Dña. Arantza Zugasti Arizmendi

Periodista y experta en género.

Ponentes:

Dña. Natividad Abril Vargas

Dpto. de Periodismo. Universidad del País Vasco.

Dña. Blanca Muñoz López

Dpto. de Humanidades, CC. Políticas y Sociología

Universidad Carlos III. Madrid.

## **Exclusión Social: Fronteras**

Coordinador:

D. Patxi López Cabello

Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y S. Social del Gobierno Vasco.

Ponentes:

Dña. Blanca Fernández Viguera

IPES (Instituto para la Promoción de Estudios Sociales).

Tarde

### **“La Conciliación: ámbito personal, familiar y profesional”**

Coordinadora:

Dña. Begoña Arregi Gorospe

Departamento de Sociología II. Universidad del País Vasco.

15,30-17,00h.

“Estado de Bienestar y Servicios Sociocomunitarios”

Dña. M<sup>º</sup> Jesús Agirre Uribe

Diputada de Bienestar Social. Diputación Foral de Araba.

“Perspectiva de la situación de los servicios socio-comunitarios de atención a las personas dependientes en los países nórdicos”

D. Ignasi Vila Mendiburu

Profesor de la Universidad de Girona. Facultad de Psicología.

Coloquio

17,00-17,30h.

Descanso.

17,30-19,00h.

“La privacidad como vía de corresponsabilidad doméstica”

Dña. Soledad Murillo de la Vega

Departamento de Sociología. Universidad de Salamanca.

“El futuro del trabajo remunerado y no remunerado”

Dña. M<sup>º</sup> Ángeles Durán Heras

Instituto de Demografía. Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

Coloquio

## Día 12

Objetivo

### **Evaluación**

Intercambio de experiencias en la evaluación de políticas de Acción Positiva:  
Metodología, indicadores, dificultades de aplicación, resultados

Mañana

Coordinadora:

Dña. Pilar Pérez Fuentes

Dpto. de Historia Contemporánea. Universidad del País Vasco.

9,30-11,30h.

"Categorías e indicadores sociales"

Dña. Judith Astelarra Bonomí

Dpto. de Ciencias Políticas y Sociología. Universidad Autónoma de Barcelona.

"Experiencias Comunitarias"

Dña. Soledad Blanco Mangudo

Jefa de la Unidad de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres.

Dirección General V - Comisión Europea.

"Experiencias en el Estado"

Dña. Concepción Dancausa Treviño

Directora del Instituto de la Mujer.

Dña. Joaquina Alemany i Roca

Directora del Institut Català de la Dona.

"Experiencia Euskadi"

Dña. Ana Alberdi Zubia

Responsable de Estudios, Planificación y Documentación de Emakunde/Instituto Vasco de la Mujer.

Dña. Maite Erro Jauregi

Departamento de Psicología Social de la Universidad del País Vasco.

11,30-12h.

Coloquio

12-12,30h.

Descanso

---

Objetivo La presencia de las mujeres en la toma de decisiones tanto desde la participación política como a través de lobbys y movimientos sociales.

**“Estrategias para el acceso de las mujeres a la toma de decisiones”**

- 12,30-14h. *Marco Ideológico*  
Dña. Isel Rivero y Méndez  
Directora del Centro de Información de la ONU en España.  
Dña. Robin Evonne Morgan  
Asesora internacional en temas de género.
- Coloquio
- Tarde  
15-17,30h. *Marco Institucional*  
Dña. Francisca Bennasar Tous  
Vicepresidenta de la Comisión de Derechos de las Mujeres del Parlamento Europeo.  
Dña. Cristina Alberdi Alonso  
Diputada y ex-ministra de Asuntos Sociales.  
Representantes Grupos Parlamentarios. Parlamento Vasco:  
Dña. Belén Greaves. PNV  
Dña. Teresa Rodríguez Barahona. PSEE  
Dña. Katty Gutiérrez. IU  
Dña. María Carrera. EA
- 17,30-18,30h. *Movimientos sociales*  
Dña. M<sup>a</sup> Ángeles Ruiz-Tagle Morales  
Presidenta española del Lobby Europeo de Mujeres.  
Dña. Nieves Pérez Alonso  
Representante de la Comisión Consultiva de Asociaciones de Mujeres de Euskadi.
- 18,30h. Clausura  
Ilma. Sra. Dña. M<sup>a</sup> Carmen Garmendia  
Portavoz del Gobierno Vasco y Consejera de Cultura.

# ÍNDICE

<b>INAUGURACIÓN</b> .....	15
José Antonio Ardanza Garro .....	17
<b>PERSPECTIVA INTERNACIONAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL MARCO DE LA DECLARACIÓN DE PEKÍN Y DE LA PLATAFORMA DE ACCIÓN</b> .....	21
Gertrude Mongella .....	23
Kristen Timothy .....	25
<b>LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD ENTRE LAS MUJERES Y LOS HOMBRES EN EUROPA. FILOSOFÍA Y OBJETIVOS</b> .....	31
Olöf Olafsdottir .....	33
Soledad Blanco Mangudo .....	39
<b>MARCO JURÍDICO: PROCEDIMIENTOS DE APLICABILIDAD EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN POSITIVA</b> .....	47
Eliane Vogel-Polsky .....	49
Javier Balza Aguilera .....	58
<b>MARCO ECONÓMICO: UNIÓN EUROPEA, TRATADO DE MAASTRICH, MODIFICACIONES DEL TRATADO DE AMSTERDAM</b> .....	71
M <sup>º</sup> José Aubet Semmler .....	73
M <sup>º</sup> Carmen Gallastegi Zulaika .....	82
<b>EVOLUCIÓN DE LOS VALORES EN RELACIÓN CON LA IGUALDAD. CIUDADANÍA EUROPEA</b> .....	95
Eduarne Uriarte Bengoetxea .....	97
<b>LA CONCILIACIÓN: ÁMBITO PERSONAL, FAMILIAR Y PROFESIONAL</b> .....	115
— ESTADO DE BIENESTAR Y SERVICIOS SOCIOCOMUNITARIOS	
M <sup>º</sup> Jesús Agirre Uribe .....	117

— LA PRIVACIDAD COMO VÍA DE CORRESPONSABILIDAD DOMÉSTICA	
Soledad Murillo de la Vega .....	124
— EL FUTURO DEL TRABAJO REMUNERADO Y NO REMUNERADO	
M <sup>º</sup> Ángeles Durán Heras .....	134
<b>EVALUACIÓN</b> .....	151
— EXPERIENCIAS EN EL ESTADO Y EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS?	
Judith Astelarra Bonomí .....	153
Soledad Blanco Mangudo .....	165
Concepción Dancausa Treviño .....	172
Joaquima Alemany i Roca .....	178
Ana Alberdi Zubia y Maite Erro Jauregi .....	184
<b>ESTRATEGIAS PARA EL ACCESO DE LAS MUJERES A LA TOMA DE DECISIONES</b> .....	207
— MARCO IDEOLÓGICO	
Isel Rivero y Méndez .....	209
Robin Evonne Morgan .....	213
— MOVIMIENTOS SOCIALES	
M <sup>º</sup> Ángeles Ruiz-Tagle Morales .....	219
Nieves Pérez Alonso .....	228

---

**JOSÉ ANTONIO ARDANZA  
GARRO**

**Lehendakari del Gobierno  
Vasco**

*Inauguración*

Al mismo tiempo de darles la bienvenida a todas y todos los que han viajado al País Vasco debo expresarles mi satisfacción por tener la oportunidad de inaugurar, tras varios años, el segundo Congreso mundial sobre la igualdad de oportunidades entre las mujeres y los hombres. Recuerdo con cuánta ilusión e interés escuchábamos, con ocasión de la celebración hace nueve años del I Congreso sobre la Acción Positiva, lo que allí se decía.

En aquel momento, este Gobierno, con la finalidad de tratar la vía de la igualdad, creó una institución que apostase firmemente por la igualdad de oportunidades poniendo en funcionamiento una Institución (lo que actualmente es Emakunde) y los Planes de Acción Positiva. Con lo que, independientemente de responder a una declaración reclamada por la sociedad, veíamos claramente la necesidad de que la Administración se implicara en la solución de este tipo de discriminaciones. Nuestro objetivo era y es una tarea básica de la democracia, esto es, la participación igualitaria de los hombres y las mujeres en la construcción de la sociedad.

Citando una estrofa de aquel famoso tango, los años —en el caso de Emakunde, un decenio— no pasan en balde, y puede afirmarse que impulsada por esta Institución la Administración ha trabajado duramente y con energía para ir avanzando hacia la igualdad de oportunidades. Y aunque hay que destacar lo hecho hasta ahora, desde un principio éramos conscientes de que la tarea que nos habíamos propuesto no era una cuestión de un par de días. Pasarán años y tal vez generaciones para que se cumplan todos nuestros objetivos, pero en la medida de nuestras posibilidades trataremos de acelerar los cambios necesarios.

Teniendo en cuenta todo ello, considero que iniciativas como el Congreso que vamos a inaugurar son muy interesantes, pues suponen una ocasión incomparable para conocer las iniciativas que en esta materia se realizan en otros países y para desarrollar las estrategias que se organicen en común.

Efectivamente, en un mundo cada vez más interrelacionado, donde se han establecido una serie de consensos en torno a la necesidad de ir avanzando hacia sociedades más solidarias y democráticas, iniciativas como este Congreso Mundial, que trata de poner en común los avances que se están produciendo en las políticas públicas en torno a la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres son, sin duda necesarias. Y diría que hasta imprescindibles porque si hay algo que caracteriza a este fin de milenio es la ausencia de fronteras, la necesidad de que cada pueblo, desde sus propias señas de identidad, pueda establecer canales fluidos de comunicación y de intercambio para que las sociedades del futuro puedan caracterizarse por una convivencia más igualitaria.

Es, podríamos decir, una de las grandes ventajas de la globalización a la que tantas veces se hace referencia; una globalización que si bien presenta incógnitas en otros ámbitos, permite, en temas como el que se va a tratar estos días, compartir experiencias y sobre todo conocer cuáles están siendo las estrategias más eficaces, esas "buenas prácticas" que permiten avanzar en la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Viendo el completo programa de este Congreso y el origen tan diverso y plural de sus participantes, estoy convencido que se realizarán aportaciones de gran valía para seguir trabajando en este objetivo.

---

En este punto convendría recordar además que la misión que se ha marcado esta Conferencia de intercambiar experiencias es factible desde la constatación de que la discriminación por razón de sexo es un elemento común a todas las mujeres del mundo, un factor que se manifiesta en todas las culturas y sociedades. De ahí que resulte de enorme interés establecer redes para conocer las diferentes realidades de las mujeres, compartir proyectos y, en la medida en la que existen unas situaciones más graves que otras, plantear ayudas de todo tipo.

Este es precisamente uno de los aspectos que me gustaría señalar en este acto inaugural ya que, a pesar de que la Comunidad Autónoma Vasca es nuestro marco de referencia, la realidad exterior no nos es ajena. Así, junto a los Planes de Acción Positiva que se están trabajando en este País, nuestro Gobierno está haciendo también una apuesta decidida por la solidaridad con los países en desarrollo y que está materializándose en proyectos concretos de cooperación dirigidos a mujeres con los que se pretende aumentar su capacitación y posibilidades de realización personal. Hay otra dimensión en el debate en torno a las estrategias para avanzar en la igualdad de oportunidades que sin duda es crucial y que explica gran parte de las intervenciones que se están dando en este campo. Me refiero a la dimensión política del tema, la asunción por parte de las diferentes sociedades y gobiernos, de la necesidad de actuar sobre unos factores que, generación tras generación, han ido perpetuando una serie de valores que han derivado en una organización social como la que conocemos en nuestros días donde existe un reparto determinado de papeles entre hombres y mujeres, aún hoy, muy estereotipado.

No puede atribuirse a la mera casualidad el hecho de que los países en los que las mujeres han alcanzado mayores cotas de poder, de ocupabilidad y, en definitiva, de autonomía personal, sean los más avanzados, con mayor progreso económico, social y cultural. Países donde los gobiernos han realizado apuestas decididas para ir erradicando esos obstáculos que siguen impidiendo avanzar en este camino; sociedades, en definitiva, que han entendido que su capacidad de desarrollo quedaba muy mermada si prescindía de la aportación y del trabajo de la mitad de la población.

Éste es precisamente el País que queremos construir y por el que hemos hecho una apuesta decidida. De ahí que hace ya diez años, pusiéramos en marcha un Instituto Vasco de la Mujer/Emakunde que ya es una realidad y por cuya labor, al igual que hace una década, sigo apostando firmemente. Tanto desde el plano personal, como sin lugar a dudas, el institucional ya que los diferentes Gobiernos que he presidido a lo largo de estos años, se han implicado en la ejecución de los Planes de Acción Positiva que ha ido elaborando Emakunde. Planes que responden a la necesidad de vertebrar la acción positiva y que han requerido a menudo una adecuación en las maneras de funcionamiento de la Administración ya que requieren de una interacción de sus tres niveles (Gobierno, Diputaciones y Ayuntamientos) en aras a coordinar esfuerzos y ser más eficaces en nuestra labor.

Emakunde se constituyó como Organismo de impulso y coordinación y no como institución que tuviera una ejecución directa, ya que desde el principio se vio la necesidad de implicar a toda la Administración Vasca en esta tarea. Ello ha supuesto una intensa labor por parte de este Instituto

---

que considero ha dado sus frutos ya que no sólo el tema, sino las medidas y estrategias para avanzar en la igualdad de oportunidades están ya en la agenda política de nuestras Instituciones.

Pero somos conscientes de que el trabajo no termina ahí. No hemos hecho más que empezar y aún queda mucha tarea para lograr que toda la labor pública esté impregnada del tema y que la Administración pueda ir respondiendo a una demanda cada vez más creciente como consecuencia de los cambios que se están experimentando ante la progresiva participación de las mujeres en todos los ámbitos de nuestra sociedad.

Estoy convencido que en esta tarea, serán de enorme interés las aportaciones que se van a realizar en este Congreso, que no podré seguir en su integridad pero al que auguro un gran éxito dada la cualificada presencia que se refleja en el programa. Como Lehendakari de este Gobierno, quisiera transmitir mi agradecimiento, no sólo por la labor que vais a desarrollar sino especialmente por las aportaciones que vais a realizar y que servirán, sin duda, para mejorar nuestro trabajo y plantear nuevas estrategias cara al próximo milenio que esperemos, sea más solidario, igualitario y participativo.

Enhorabuena por vuestra labor, y con estas palabras queda inaugurado este II Congreso Internacional sobre Género y Políticas de Acción Positiva.

---

**GERTRUDE MONGELLA**

Secretaria General de la IV  
Conferencia Mundial sobre las  
Mujeres

**KRISTEN TIMOTHY**

Directora Adjunta de la División  
para el Avance de la Mujer de  
la ONU

*Perspectiva  
internacional  
de las políticas  
públicas en el  
marco de la  
Declaración de  
Pekín y de la  
Plataforma de  
Acción*

El Programa de Acción de la Declaración de Viena adoptado por la Conferencia Mundial sobre los Derechos Humanos reconoció y reafirmó lo siguiente:

"que todos los derechos humanos están basados en la dignidad y valía inherentes a la persona, y que el ser humano es el tema central de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, por lo cual debería ser el principal beneficiario y participar de forma activa en la realización de estos derechos y libertades".

Sin embargo, la realidad indica que los derechos humanos de las mujeres están lejos de las situaciones y propósitos ideales adoptados en diferentes conferencias internacionales y constituciones nacionales.

Esto se debe fundamentalmente a la desigualdad de sexos institucional que existe en nuestras sociedades, intensificada por las creencias culturales, tradicionales y religiosas que consideran a la mujer diferente del hombre.

La desigualdad de sexos es, en la mayoría de los casos, la causa de la violación de los derechos humanos, injusticias, violencia, marginación y discriminación de las mujeres, de la denegación de acceso y oportunidades, así como el acceso a recursos a las mismas.

La desigualdad de sexos es el problema central para la cooperación de los derechos de las mujeres como derechos humanos.

Los esfuerzos realizados para tratar la desigualdad de sexos en los países y concretamente en las Naciones Unidas han sido considerables, p.ej. la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, los numerosos grupos y redes de sociedades civiles humanas nacionales e internacionales, las ONGs y otros grupos similares son una demostración de los esfuerzos realizados por la sociedad para fomentar los derechos humanos de la mujer.

La Conferencia para el Desarrollo de la Población de El Cairo (1995) y la 4ª Conferencia Mundial sobre la Mujer (Pekín) intensificaron el impulso de la necesidad de reconocer los derechos de la mujer como derechos humanos.

A pesar de todos estos esfuerzos, existen algunas áreas que necesitan una atención especial y acciones específicas.

1. Los Derechos de los Niños.
2. Los Derechos de las Niñas.
3. La violencia contra las mujeres.
4. Los derechos de las mujeres en la democracia y dirigencia política, incluido el poder de la mujer para utilizar el voto.
5. El derecho al voto para mejorar su posición.
6. El papel de la mujer en la solución de conflictos de gestión.
7. El papel de la mujer en la formación y ejecución de políticas económicas, sociales y políticas.
8. Los derechos de la mujer como ciudadana.
9. Los derechos de la mujer en la posesión de dinero y control de propiedades como por ejemplo terrenos y recursos naturales.
10. Los derechos de la mujer en la toma de decisiones en la vida pública y privada.

---

Para fomentar y proteger los derechos de la mujer, es necesario tomar algunas medidas con respecto a las áreas siguientes:

- Reestructuración de los sistemas sociales, políticos y económicos de la sociedad.
- Educación para la mujer y educación sobre los derechos humanos para el hombre y la mujer.
- Un conjunto nuevo de códigos de conducta que reconozca a la mujer como ser humano.
- Un sistema jurídico consciente del problema de la diferencia de sexos.
- Una mayor participación de la mujer en la toma de decisiones mediante la formación de una fuerte red de organizaciones sociales a favor de los derechos humanos.
- Concienciación por parte de las mujeres de sus propios derechos.

Quisiera comenzar agradeciendo a Emakunde, esta excelente iniciativa y el honor que hacen a las Naciones Unidas invitándome a hablar.

1.

## *Preámbulo - legitimar los derechos de las mujeres*

Este año, la comunidad internacional celebra el 50 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y se lleva a cabo la revisión quinquenal de la Conferencia sobre Derechos Humanos de Viena. Comienzan asimismo los preparativos para la revisión quinquenal del año 2000, del funcionamiento de la Plataforma de Acción, acordada en la Cuarta Conferencia Mundial sobre las Mujeres de Pekín, en 1995. Haremos balance de nuestros logros y propondremos nuevas iniciativas y posteriores acciones para alcanzar las metas que con tanto esfuerzo hemos ido diseñando durante los últimos veinticinco años.

Durante más de 50 años, las Naciones Unidas (NU) encabezaron la no discriminación, pero no fue hasta 1979, con la adopción de la primera "Declaración de Derechos" de las mujeres a nivel internacional y la Convención sobre la Eliminación de Todas las formas de Discriminación contra las Mujeres, cuando se unificaron todas las normas específicamente relacionadas con las mujeres. Con la adopción de la Convención, en 1979, nuestros Gobiernos se vieron obligados a admitir que, a pesar de la existencia de normas universales para la protección de los derechos humanos, la discriminación contra las mujeres seguía siendo una práctica muy extendida. Una nueva conciencia colectiva comenzaba a nacer, instigada por la primera conferencia internacional de la mujer de la historia, organizada por las NU, y que tuvo lugar en Ciudad de Méjico en 1975 así como por la Década de la Mujer, también de las NU, que culminó en 1985 con la Conferencia de Nairobi.

La universalidad de los derechos humanos, ha sido un tema subyacente en todas las recientes conferencias generales de las NU. Sin embargo, todavía es dolorosamente obvio que los derechos universales de mujeres y muchachas no son universalmente respetados.

Los derechos de las mujeres son brutalmente despreciados, no sólo en los ámbitos local y nacional, sino también en el internacional. Las mujeres todavía constituyen un porcentaje desproporcionado entre quienes no tienen empleo, están en la pobreza, sufren enfermedad crónica y no tienen educación en el planeta.

Durante la Década de la Mujer de las NU, entre 1975 y 1985, comenzó a vislumbrarse una nueva atención hacia la situación de las mujeres en el mundo. Luego, en la Conferencia sobre Derechos Humanos de Viena de 1993, los derechos de las mujeres fueron declarados derechos humanos. Esto, junto con las conferencias mundiales sobre Población y Desarrollo de El Cairo, y sobre igualdad de géneros de Pekín, cambiaron la agenda global de un modo rotundo.

---

Como dijo Madeleine Albright, Ministra de AA.EE. de los EE.UU, mejorar la situación de las mujeres no es sólo un imperativo moral, sino también lo justo e inteligente a hacer.

Visto desde la aventajada posición de las NU, una organización que ha intentado defender y abogar por el progreso de las mujeres, el potencial más grande desatado durante este siglo es el de las mujeres del mundo. El liderazgo de las mujeres ha ido extendiéndose de la esfera privada a la pública. El ritmo de este cambio cuasi revolucionario se ha hecho sentir más rotundamente en el ámbito local, siendo más lento en aquéllas esferas donde las mujeres han intentado introducirse en posiciones de alta dirección y de poder político.

La cambiante agenda global requiere ahora la igualdad de las mujeres ante la ley, así como en la práctica. Requiere acciones de ratificación y confirmación para corregir siglos de discriminación. Demanda modificar estilos de comportamiento determinados por la cultura, así como actitudes relativas a los sexos que han contribuido a mantener a las mujeres en papeles de subordinación. Trata de imponer normas de igualdad y de no discriminación, tanto en la esfera de la vida privada como de la pública.

En Viena se pusieron de relieve las violaciones de derechos humanos específicas de género, incluyendo la violencia contra las mujeres, y se reconoció que los derechos humanos de las mujeres han de ser tomados seriamente en toda discusión sobre derechos humanos, ya sea tratándose de derechos económicos, sociales y culturales, civiles o políticos.

En El Cairo se aceptó el derecho de las mujeres a la salud y a la elección de las alternativas de reproducción. En Pekín fueron totalmente confirmados los derechos de las mujeres como parte inalienable, integral e indivisible de los derechos humanos y libertades fundamentales.

## **2.** *Evaluar el efecto de los cambios en la agenda global para la igualdad y capacitación de las mujeres*

Todavía pueden oírse los ecos de las conferencias que marcaron un hito en la lucha internacional por los derechos de las mujeres. Nosotras, en la División para el Progreso de las Mujeres en las NU, somos las encargadas de revisar el impacto que estas conferencias tienen en la vida real. Actualmente estamos iniciando los preparativos para la revisión de las Estrategias de Nairobi del año 2000, así como de la Plataforma para la Acción de Pekín. Esta conferencia tendrá lugar, como una sesión especial de la Asamblea General de las NU, del 5 al 9 de junio del año 2000 en Nueva York.

Una de las más poderosas herramientas del movimiento mundial de las mujeres ha sido la presión ejercida para recoger datos exactos e información sobre la situación de las mujeres y muchachas. Los datos son necesarios para iniciar la toma de medidas. La recogida de datos diferenciados por

---

sexo, en las más pequeñas aldeas de África y Asia, ha contribuido a sacar a la luz a mujeres y muchachas y a descubrir las verdaderas condiciones y disparidades existentes entre mujeres y hombres de un modo fehaciente y no sólo como material de anécdota. Hoy día podemos facilitar dicha información a través de Internet, que puede luego retransmitirse por los otros medios, más tradicionales, disponibles.

Las mujeres hace tiempo que usan canales alternativos para difundir información. La División, junto con UNIFEM e INSTRAW ha inaugurado una ventanilla única de información sobre la mujer en la red mundial, la dirección se llama Womenwatch. Por favor, úsenla para mantenerse al día sobre los acontecimientos, tanto en el orden nacional como en el internacional. Por ejemplo, estamos facilitando "on-line" los Planes de Acción de los Estados Miembros al CEDAW. Para algunas, éste es el único modo de acceder a esta información. El Instituto para la Mujer de Madrid ha señalado que se adherirá al proyecto Womenwatch de las NU, y acaba de estrenar su dirección en la red. Gracias a la mejora en la información podemos demostrar, con un grado de exactitud razonable, el abismo que frecuentemente existe entre la clasificación de un país en desarrollo económico, según el Índice de Desarrollo Humano UNDP, y su clasificación considerando un índice sensible en género. Tal vez les interese saber que el Índice de Desarrollo Humano de España, una vez ajustado por disparidades de género, cayó del puesto 11 al 19 en 1997. Compáren esto con Suecia, que sube del puesto 10 al 3. Francia baja del segundo al sexto. El Índice de Desarrollo Humano es un índice compuesto y se basa en el poder de compra, estudios y salud, mientras que considerando el índice de género analiza éstos y otros indicadores, desde el punto de vista del acceso a los mismos por parte de mujeres y muchachas.

También sabemos que una de las herramientas más poderosas para la capacitación de las mujeres es la educación. Pero también son determinantes el acceso a y el control de, los recursos financieros y otros bienes como la tierra; derechos legales y conocimientos legales; cierto grado de modernización para liberar a mujeres y hombres de prácticas tradicionales que subordinan a las mujeres; socialización y autoconfianza fundamentadas en la eliminación de estereotipos de género negativos, por ejemplo en libros de texto y en medios de comunicación, y la eliminación de la violencia contra la mujer, fundamentalmente violencia doméstica, pero también situaciones de conflicto.

Capacitación significa conseguir el control de la propia existencia. La capacitación es un proceso, comienza por desarrollar un estado de consciencia acerca de la situación de las mujeres, sus derechos o la falta de los mismos, y las oportunidades. A menudo proporciona, no solamente fuerza individual, sino también sentido de identidad de grupo y del poder de la acción colectiva. Existen ciertos requisitos para lograr la capacitación: desarrollo de fuerza de voluntad y de habilidades, participación, mayor control en la toma de decisiones: domésticas, de la comunidad y de la sociedad; y acciones tendentes a lograr una mayor asociación con los hombres.

Existen muchos ejemplos, bien conocidos, de esfuerzos concretos para promover la capacitación de las mujeres. Entre ellos se incluyen el BRAC o Comité para el Progreso Rural de Bangladesh, el Banco Grameen, la Asociación de Mujeres del Sudeste de Asia, por nombrar algunas de los paí-

---

ses en desarrollo. La lista de Emily, en los EE.UU., ha ayudado a movilizar recursos para las mujeres candidatas a cargos públicos.

Los derechos sobre reproducción, durante mucho tiempo una fuente de opresión para las mujeres, fueron objeto de duros debates en Pekín entre los 185 Gobiernos y unas 2.500 ONGs representadas en la conferencia oficial. Finalmente, los acuerdos alcanzados sobre la salud de las mujeres, se encuentran entre los más impresionantes. A menudo se cita el párrafo 96, que dice así: "Los derechos humanos de las mujeres incluyen su derecho a ejercer el control y a decidir libre y responsablemente sobre asuntos relacionados con su sexualidad y salud reproductiva, libre de coacciones, discriminación y violencia". Ni Pekín ni El Cairo admiten el aborto, pero en Pekín se acordó que las leyes que castigan a las mujeres que se someten a abortos ilegales necesitaban ser revisadas.

Para muchas de nosotras, el derecho a controlar y a decidir sobre nuestra propia sexualidad puede ser algo que tomemos por hecho. Pero incluso en los EE.UU., estos derechos son frágiles y están siendo contestados. En otras partes del mundo, los riesgos para la salud provenientes de prácticas como la mutilación genital, están siendo objeto de renovada atención.

Las implicaciones prácticas del acuerdo de Pekín han de ser desarrolladas dentro de cada país, teniendo en cuenta sus puntos de vista religiosos y seculares sobre la permisividad de las relaciones sexuales fuera del matrimonio y las posturas existentes hacia la contracepción y el aborto. Pero no hay duda de que las decisiones tomadas a este respecto tienen un alto grado de significado para ayudar a decidir sobre las alternativas, tanto de vida como de reproducción de las mujeres.

La Comisión de NU sobre la Situación de las Mujeres estudiará las mejoras alcanzadas en la puesta en práctica de la Plataforma de Acción en el área de la salud de las mujeres, en su próxima sesión de 1999. Se tratarán algunos acontecimientos interesantes al respecto.

En el área de la salud reproductiva y las otras áreas críticas de interés, la División para el Progreso de las Mujeres de las NU, apoyando a las y los 45 miembros de la Comisión sobre la Situación de las Mujeres y a las 23 personas expertas del Comité sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, reúne información sobre qué clase de medidas y programas han funcionado o sido efectivos en la puesta en práctica de las disposiciones de la Plataforma.

En preparación para la Revisión del 2000, también solicitaremos conocer cuáles son los compromisos, nuevos o renovados, que los Gobiernos y la comunidad internacional están dispuestos a tomar ahora que entramos en el nuevo milenio. No podemos permitirnos que pase otro milenio para lograr la igualdad y la capacitación de las mujeres!

## *Conseguir derechos sociales y económicos para las mujeres*

Una de las disputas que se suscitan cuando se habla de los derechos de las mujeres es que éstas debieran tener los mismos derechos que los hombres. Pero garantizar que la mujer sea titular de derechos dentro de la normativa de los derechos humanos esenciales, en un plano de igualdad con el hombre, tiene escaso significado para muchas mujeres, ya que estos derechos se han definido en relación a la vida de los hombres y la de esas pocas mujeres que viven sus vidas tan abiertas a la sociedad como los hombres.

Lo que la realidad de las vidas de la mayor parte de las mujeres sugiere es que ellas podrían desear reivindicar un conjunto muy diferente de derechos —tal vez a la autonomía dentro de la familia, a verse libres de la violencia basada en el género, a unas condiciones adecuadas para una reproducción sana y segura, a recursos económicos suficientes para mantenerse ellas mismas y sus familias, y a cobijo y alimentos adecuados. Para la mayoría de las mujeres, un sistema de derechos con contenido sería uno que garantizase la igualdad con los hombres en aquellas áreas de la vida comunes a ambos sexos y que promoviese la justicia social tanto en la vida privada como en la pública. Tendría como fin satisfacer los intereses colectivos de la humanidad pero de forma que se tuviesen en cuenta los puntos de vista de las mujeres.

La actual definición de derechos garantizados en la normativa sobre derechos humanos, refleja la vida de los hombres en un mundo de hombres, excluyendo mucho de la violencia que experimentan las mujeres. Por ejemplo, el derecho a verse libre de torturas, según se define en la legislación internacional sobre derechos humanos, no abarca la violencia en el seno de la familia, considerada aceptable en la cultura de algunos países, perdonada por otros y no tratada o tratada de forma inadecuada por muchos sistemas legales. Aún más, la definición sirve para excluir el asalto sexual, que muchos países no reconocen como un tema serio que merezca acción legal y administrativa, así como tampoco la provisión de asistencia a las víctimas. Peor aún, omite la creciente incidencia de actos de violencia, aparentemente aislados pero a menudo sistemáticos, dirigidos contra las mujeres en circunstancias de agitación económica, civil o política o en situaciones de guerra civil o internacional.

La mayoría de las violaciones de los derechos de las mujeres se dan en ámbitos más privados de la vida, a manos de individuos privados y no son, consiguientemente, considerados como responsabilidad del Estado. Sin embargo, sólo los Estados y sus agentes pueden cometer violaciones de la ley internacional. La violencia doméstica, el abuso sexual de las mujeres en el ámbito laboral, la trata de blancas y la denegación de las alternativas de reproducción, son ejemplos de violaciones de las que son objeto las mujeres. Estas violaciones no son directamente imputables al Estado, aunque en muchos aspectos los Estados mantienen un sistema cultural, social o legal que tolera dichas violaciones o que falla a la hora de tomar medidas positivas para prevenir que sucedan. La

---

discriminación en el seno de la familia no es una discriminación del Estado y sus agentes aunque, de nuevo, el Estado pueda conservar un contexto cultural que legitime la negación de la igualdad en este campo.

Los intereses de las mujeres se han visto marginados en el marco de la legislación internacional sobre derechos humanos, como resultado de la prioridad recibida por los derechos civiles y políticos. Los derechos sociales, económicos y culturales han recibido un tratamiento secundario internacionalmente y esto se ha traducido en una marginalización de los acuciantes problemas en la vida diaria de las mujeres, como son las políticas de ajuste estructural o la degradación medio-ambiental. Más aún, las esferas internacionales de poder en el ámbito de los derechos humanos, no han tenido en cuenta, en la medida que hubieran podido hacerlo, la subordinación económica, social y cultural que impide a muchas mujeres reclamar sus derechos civiles y políticos fundamentales.

Pero también existen muchos acontecimientos esperanzadores en el ámbito internacional. El CEDAW trata de integrar los derechos civiles y políticos con los sociales, económicos y culturales. El nombramiento de Mary Robinson, ex-presidenta de Irlanda, como Alta Comisionada de las NU para los Derechos Humanos, ha fortalecido la defensa de los derechos de las mujeres en este organismo. De modo parecido, el nombramiento de Angela King como Consejera Especial del Secretario General de las NU para Asuntos de la Mujer y la Igualdad de Sexos, ha aumentado la relevancia de los asuntos relativos a los derechos de las mujeres, tanto internacionalmente como dentro de las mismas NU.

Los esfuerzos por llegar a un acuerdo en una propuesta opcional sobre el derecho de solicitudes individuales por violaciones de derechos bajo el CEDAW, es otro acontecimiento esperanzador, ya que reforzaría de un modo medible la supervisión de la Convención y el cumplimiento por parte de los Estados Miembros de sus obligaciones para proteger los derechos de las mujeres.

Anticipándonos al próximo siglo y a la revisión de Pekín del año 2000, nosotras en las NU, estaremos concentrando nuestra atención en los nuevos temas e iniciativas que han de ser incluidas en la agenda global, si queremos que las cruciales decisiones de Pekín se pongan en práctica y que las mujeres del mundo noten efectivamente, el impacto de las recientes conferencias mundiales. Una visión previa de lo que pueden ser los derechos humanos de las mujeres en el nuevo siglo —si el movimiento de las mujeres sigue teniendo éxito en presentar su caso ante la comunidad internacional— puede arrojar resultados sorprendentes, confirmando al mismo tiempo, que aún queda un largo camino por recorrer para que las mujeres de muchas partes de nuestro planeta consigan alcanzar un disfrute total de sus derechos humanos.

---

**OLÖF OLAFSDOTTIR**

Secretaria General del Comité  
Director para la Igualdad entre  
mujeres y hombres. Consejo de  
Europa

**SOLEDAD BLANCO MANGUDO**

Representante de la Dirección  
General V de la Comisión  
Europea

*Las políticas  
de igualdad  
entre las  
mujeres y los  
hombres en  
Europa.  
Filosofía y  
objetivos*

## *Señoras y Señores:*

Estoy muy contenta de estar hoy en San Sebastián, y quisiera agradecer a Emakunde su invitación a venir aquí, a hablar sobre la política del Consejo de Europa en relación con la igualdad entre mujeres y hombres.

Para ser más exacta, se me ha pedido que haga una presentación de la filosofía y fines de mi Organización en relación con esta cuestión. Si tuviera que definir el objetivo en pocas palabras, creo que diría que es construir una Europa donde los derechos humanos de ambos, mujeres y hombres, sean totalmente respetados y llevados a la práctica. Una Europa donde mujeres y hombres disfruten de los mismos derechos, sean percibidos como iguales, tengan igual capacitación y participación en todas las esferas de la vida pública y privada.

Respecto a la filosofía que desde hace mucho tiempo ha sido la base del trabajo sobre la igualdad entre hombres y mujeres en el Consejo de Europa, creo que su fuerte ha sido el emplazar con claridad esta cuestión, dentro del debate sobre derechos humanos. Ya en 1988, el Comité de Ministros y Ministras del Consejo de Europa definió la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres como una parte integral de la protección y promoción de los derechos humanos y de la auténtica democracia. Estos son los valores básicos de la Organización, los que todos los Estados miembros, actualmente más de 40, deben suscribir. Esto significa que incluso durante el actual período de inestabilidad social, cuando Europa está experimentando profundos cambios a nivel político e institucional, así como serios problemas de orden económico y social, la igualdad entre mujeres y hombres ha de ser tomada en serio, y tratada como lo que es: uno de los desafíos más importantes que debe afrontar la sociedad.

Creo que debo mencionar también el marco en que tienen lugar las actividades para la igualdad. El Comité Director para la Igualdad entre mujeres y hombres (CDEG) es la entidad encargada de definir y controlar la política del Consejo de Europa en esta materia. Tiene varios Grupos de Especialistas que trabajan en diferentes temas, organizan seminarios, talleres y conferencias sobre diversas cuestiones. Es un foro permanente donde se comparten y comentan ideas, mayormente entre personas expertas de los gobiernos y especialistas. También puede, sin embargo, trabajar directamente con ONGs, que a su vez están trabajando por la igualdad entre los Estados miembros, y así lo está haciendo, cada vez en mayor medida.

No hace aún mucho que la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa fundó su propia Comisión para la igualdad de oportunidades. Hay grandes esperanzas de que servirá de apoyo e inspiración para el trabajo del Comité, del mismo modo que la Comisión de los Derechos de las Mujeres del Parlamento Europeo ha apoyado a la Comisión Europea.

También me gustaría mencionar que la igualdad entre mujeres y hombres ha ido integrándose progresivamente dentro de los programas específicos de cooperación que organiza el Consejo de Europa para sus Estados miembros.

Estos programas incluyen la organización de Seminarios de Información, en los diversos países, sobre los variados temas relacionados con la igualdad, así como visitas de estudio y asesoramiento técnico sobre borradores legislativos en lo referente a la igualdad de oportunidades. Estos

---

programas son muy populares y han contribuido a la puesta en marcha, a escala nacional, de la Plataforma de Acción adoptada en la Cuarta Conferencia Mundial sobre las Mujeres de Pekín.

El tema de este importante Congreso es género y políticas de acción positiva. Podríamos, por tanto, hacernos la pregunta de si alguno de los instrumentos legales del Consejo de Europa permite o anima a adoptar estas políticas.

Es una paradoja que el instrumento más importante de Derechos Humanos —la Convención Europea sobre Derechos Humanos, con su Comisión y Tribunal de Derechos Humanos, no haya sido más efectiva en la defensa de los derechos de las mujeres. Es difícil de creer, pero la mayoría de los casos sobre temas de igualdad que han pasado por el Tribunal de Derechos Humanos han sido solicitados por hombres y eran relativos a derechos del hombre. Esto puede explicarse por la ausencia de una cláusula de igualdad verdaderamente independiente, dentro de la Convención Europea sobre Derechos Humanos. La discriminación sexual sólo puede ser sancionada si tiene lugar en conexión con la violación de uno o más derechos y libertades garantizados por la Convención o una de sus propuestas adicionales. Últimamente, muchos de estos casos se referían a la custodia de niñas y niños.

Desde hace ya algunos años, el Consejo de Europa ha estado estudiando cómo mejorar la protección de los derechos humanos de las mujeres bajo la Convención de Derechos Humanos, y cómo permitir el desarrollo de una política de acción positiva. El reconocimiento específico del derecho fundamental a la igualdad de mujeres y hombres en la nueva propuesta, que era la propuesta inicial del Comité de Dirección, no ha sido aceptado. El énfasis se centra ahora en la elaboración de un borrador de propuesta adicional a la Convención, que contendría una cláusula ampliada de no discriminación. Si este asunto tuviera un desenlace favorable, puede suponer obligaciones para que los Estados miembros tomen medidas, de forma que se asegure el disfrute efectivo de derechos —acción positiva— y no sólo la protección contra la discriminación.

Casi todas las constituciones de los Estados miembros reconocen la igualdad de derechos de mujeres y hombres y es difícil justificar hoy día, el no tener en consideración los cambios en el status, el papel y las contribuciones de las mujeres a la sociedad desde que se redactó la Convención en 1950, por hombres. Al final del siglo, es importante presionar para que se produzcan cambios. Además, se necesita trabajar mucho más para ver cómo se puede usar la Convención Europea sobre los Derechos Humanos más eficientemente, dentro de una perspectiva de género, para proteger y hacer avanzar los derechos humanos de las mujeres. La cultura legal de los derechos humanos ha estado dominada por hombres y está orientada hacia los hombres. Las mujeres deben participar mucho más en este campo para conseguir que se produzcan cambios. Es alentador comprobar que ocho mujeres han sido elegidas para el nuevo Tribunal de Derechos Humanos, el cual, tras una importante reforma de los órganos de la Convención, comenzará sus trabajos el 1 de noviembre de 1998. Comparando con la única mujer que se sienta en el Tribunal hoy día, parece un gran avance.

Debiera utilizarse mejor la Carta Social Europea, que es la contrapartida de la Convención Europea sobre los Derechos Humanos en la esfera de los derechos económicos y sociales. Una ver-

---

sión revisada de esta Carta, que data originalmente de 1961, fue adoptada en abril de 1996 y ampliará la protección de las mujeres contra casos de discriminación cuando entre en vigor, que puede ser antes de finalizar 1998. El organismo supervisor de la Carta, el Comité de Expertos y Expertas Independientes, ha mantenido que los Estados están obligados "no sólo a eliminar todos los obstáculos legales para la admisión en ciertos tipos de empleo", sino también a tomar "medidas positivas y prácticas" de modo que "se cree una situación que realmente asegure la completa igualdad de trato a este respecto".

En junio de 1995, el Comité de Ministros y Ministras adoptó una Propuesta de la Carta Social que contemplaba un sistema de quejas colectivas, que puede llegar hasta en el Comité de Expertos y Expertas Independientes. Bajo esta Propuesta, que entró en vigor la semana pasada, las organizaciones europeas de trabajadoras y trabajadores y, cuando sea procedente, las organizaciones de la patronal así como algunas ONGs, podrán presentar dichas quejas. Esta Propuesta puede reforzar considerablemente la protección de los derechos de las mujeres. Es, por tanto, muy importante, que se dé a conocer y que las personas y organizaciones que trabajan por la igualdad, aúnen esfuerzos para su ratificación y usen sus derechos para presentar quejas una vez entre en vigor.

Además de estos instrumentos principales de derechos humanos, el Consejo de Europa tiene a su disposición una importante colección de instrumentos de "ley blanda", conocidos como Recomendaciones, que contienen instrucciones sobre políticas nacionales y legislación en el área de la igualdad entre mujeres y hombres. Tres recomendaciones importantes, relativas a los derechos humanos de las mujeres, están siendo elaboradas actualmente por el Comité Director para la igualdad entre mujeres y hombres. Estas recomendaciones son: 1) libre elección en materia de reproducción y sexualidad; 2) medidas contra el tráfico de seres humanos con fines de explotación sexual; 3) protección de mujeres y niñas contra la violencia. Esperamos que todas estas recomendaciones sean adoptadas y utilizadas para el desarrollo de leyes y políticas nacionales, así como para una más amplia cooperación entre Estados sobre los asuntos en cuestión. Estos textos se basan en el trabajo llevado a cabo por grupos de especialistas. Es importante que las ONGs de los Estados miembros conozcan la existencia de estos documentos e instrumentos y que los utilicen para avanzar en los derechos de las mujeres.

Ahora me gustaría mencionar algunos de los campos de actividad del Consejo de Europa, cuando se habla de igualdad, centrándome en aquéllos considerados prioritarios tras la 2<sup>TM</sup> Cumbre de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno, que tuvo lugar en octubre de 1997.

## **COMBATIR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES**

Las medidas para combatir la violencia contra las mujeres han sido durante mucho tiempo, y aún lo son, una prioridad del Consejo de Europa. Ya en 1985, El Comité de Ministros y Ministras trató de este tema en una Recomendación a los Estados miembros. La 3<sup>TM</sup> Conferencia Ministerial Europea sobre la igualdad entre mujeres y hombres, que tuvo lugar en Roma en octubre de 1993,

---

adoptó una "Declaración de políticas para combatir la violencia contra las mujeres en una Europa democrática". Basándose en esta Declaración, se ha redactado ya un Plan de Acción para combatir la violencia contra las mujeres. Es un instrumento útil para quienes trabajan en favor de la erradicación de la violencia contra las mujeres, que proporciona un completo conjunto de medidas en el campo de la investigación, asistencia y apoyo social, salud, educación y, por supuesto, en el campo legal.

Con demasiada frecuencia se considera la violencia contra las mujeres como un hecho "normal" de la vida. Se da en todas las sociedades, en todas las clases sociales, aunque pueda verse incrementada debido a dificultades económicas creadoras de desempleo, pobreza y, a veces, marginación. Esto es cierto cuando hablamos de tráfico de mujeres para su explotación sexual, una forma especialmente odiosa de violencia contra las mujeres y una parte del crimen organizado, que está teniendo un rápido desarrollo en el continente europeo.

Este año, el Consejo de Europa prestará una atención especial a combatir la violencia contra las mujeres y el tráfico para la explotación sexual. Del 29 al 30 de junio de 1998, tendrá lugar un seminario para ONGs en Estrasburgo. Las participantes tratarán sobre el papel de las ONGs en este campo y la interacción entre los movimientos de base y los gobiernos. Este seminario tendrá su continuación en septiembre, con un Taller para profesionales de la información, sobre el mismo tema. El objeto del Taller es dirigir la atención de las y los profesionales de la información al modo en que la comunicación puede servir de instrumento en la lucha contra esta terrible nueva forma de esclavitud.

Finalmente, en Bucarest, del 26 al 28 de noviembre, tendrá lugar el Forum de Información anual sobre políticas nacionales en el campo de la igualdad, que este año estará dedicado a la violencia doméstica. Las personas participantes —expertas y miembros de ONGs— hablarán sobre el modo de hacer frente a la violencia doméstica y sus consecuencias, la ayuda y el apoyo para las víctimas, cómo trabajar con los maltratadores y la manera de prevenir la violencia doméstica.

## **IGUALDAD Y DEMOCRACIA**

Otro tema que durante mucho tiempo ha sido, y aún es, una prioridad del Consejo de Europa, es el de igualdad y democracia.

La 4<sup>TM</sup> Conferencia Ministerial Europea sobre igualdad entre mujeres y hombres, que tuvo lugar en Estambul en noviembre de 1997, adoptó una "Declaración sobre la igualdad entre mujeres y hombres como un criterio fundamental de democracia". Esta Declaración es el resultado de muchos años de trabajo. El concepto de democracia paritaria salió a relucir por primera vez en el Consejo de Europa hace unos diez años. La democracia paritaria es una democracia que reconoce igual dignidad y valor a los dos componentes de la raza humana, mujeres y hombres. La participación de las mujeres, en igualdad de derechos con los hombres en todos los aspectos de la vida, se considera de este modo un signo de desarrollo y de mejora de la democracia representativa, además de ser una muestra de justicia. Estas ideas se plasman en la Declaración de Estambul, incluso aunque la palabra paritaria no se mencione.

---

De hecho, el concepto de paridad es todavía objeto de amplio debate, que ya ha generado una nueva visión de la democracia, tomando en cuenta el factor género, de modo más amplio de lo hecho hasta ahora. En mi opinión y, aunque la representación de las mujeres tanto en la vida política como en la pública es todavía baja (el promedio de mujeres en los Parlamentos de los Estados miembros del Consejo de Europa es de alrededor del 15%), cada vez se está haciendo más difícil para quienes ostentan el poder, justificar la exclusión de las mujeres de los órganos de decisión. Se puede desalentar a las mujeres, hacer que desistan de acceder a cargos públicos a través de actitudes y prácticas discriminatorias. Es sobradamente conocido que la estructura y funcionamiento de las instituciones políticas constituyen una barrera importante para la participación de las mujeres y que pueden limitar su influencia si consiguen ser elegidas. Pero, ¿es éste motivo para dejar la actividad política en manos de los hombres? ¿No debieran las mujeres intentar llegar, en gran número, a puestos de decisión y trabajar en cooperación y asociación con los hombres cuando sea posible? Este es, probablemente, el único camino para cambiar las estructuras que las han discriminado durante tanto tiempo.

El Consejo de Europa continuará centrándose en el tema de igualdad y democracia, de especial interés para las mujeres de todos los Estados miembros y, particularmente, para las de los nuevos. Uno de los temas más populares en los seminarios que se están organizando en los nuevos Estados miembros es, precisamente, el de la capacitación y participación de las mujeres en la toma de decisiones.

### **NORMALIZACIÓN DE GÉNEROS**

El último tema sobre el que quisiera centrarme es el de la normalización de géneros. Esta estrategia para promover la igualdad de géneros, aunque se hable mucho de ella, no es bien conocida y sí, frecuentemente, mal entendida. Precisamente por este motivo, el Consejo de Europa ha emitido recientemente un informe sobre normalización de géneros, estableciendo una definición de su estrategia, una metodología para su puesta en funcionamiento y ejemplos de buenas prácticas. Este informe está disponible bajo pedido y en proceso de distribución a los Estados miembros, para su puesta en práctica. Estará disponible en Internet a partir del 25 de junio de 1998 ([www.dhdirhr.coe.fr](http://www.dhdirhr.coe.fr)). Define la normalización de géneros como la organización o reorganización, mejora, desarrollo y evaluación de todas las políticas, de modo que la perspectiva de una igualdad de géneros sea incorporada a las mismas, a todos los niveles y en todas las etapas, por los agentes normalmente involucrados en la confección de políticas. En términos concretos, esto implica tener en cuenta las necesidades, intereses, competencia y destrezas, tanto de mujeres como de hombres, en todas las etapas del desarrollo y puesta en práctica de las políticas. El Consejo de Europa tiene la intención de poner en práctica esta estrategia dentro de sus propias estructuras en un futuro próximo. También se prevé organizar una conferencia sobre la puesta en práctica de la normalización en la primavera de 1999, a fin de conmemorar el 50 aniversario del Consejo de Europa.

---

La normalización de géneros no sustituye, ni debiera sustituir, las políticas sobre igualdad existentes, tales como las acciones positivas, ya que las mismas son necesarias para el éxito de la normalización. Un Grupo de Especialistas en acciones positivas ha comenzado a trabajar, recientemente, con el fin de identificar buenas prácticas de acción positiva y definir el concepto.

Hay muchas cuestiones sobre las que me hubiera gustado hablar aquí, tales como las referidas a las mujeres inmigrantes o la cuestión de la libre elección en materia de reproducción sexual (se ha redactado un borrador de recomendación sobre este tema para su pronto debate y, esperamos, adopción por el Comité de Ministros y Ministras. Pero, como no queda mucho tiempo, voy a concluir sobre la normalización.

¿Será la normalización la estrategia futura para alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres? Es demasiado pronto para hacer afirmaciones generales. Sí es, sin embargo, un intento serio para sacar el tema de la igualdad del gueto donde ha permanecido durante tanto tiempo, para insertarlo dentro de la corriente mayoritaria de la sociedad. Contribuirá a que los hombres participen más en la promoción de la igualdad y puede que mejore el modo de tener en cuenta los intereses de los diferentes grupos de mujeres; más que las “políticas de igualdad tradicionales”.

La normalización, que va más allá del principio de no discriminación y del principio de igualdad de trato —que siempre tienden a asimilar a las mujeres con los hombres— debiera contribuir a demostrar que la igualdad de géneros es algo muy beneficioso para la sociedad. Puede contribuir a demostrar que la promoción de la igualdad es un problema de la sociedad en su conjunto. Si se mira desde esta perspectiva, el problema deja de ser de las mujeres, una “cosa de mujeres” para convertirse en uno de jerarquía masculina, dominación masculina, estructuras y normas masculinas, que crean una sociedad fundamentalmente injusta. Precisamente, son estas estructuras y jerarquía masculinas las que esperamos poner en tela de juicio a través de la normalización.

## *Buenos días señoras y señores:*

Es para mi un honor estar aquí hoy con ustedes, representando a la Comisión Europea en este II Congreso Internacional sobre Género y Políticas de Acción Positiva, organizado por el Instituto Vasco de la Mujer/EMAKUNDE.

Deseo en primer lugar, en nombre del Comisario Sr. Flynn, que no ha podido estar aquí hoy, y en el mío propio, felicitar a EMAKUNDE por estos diez años de fructífero trabajo y desearle mucho éxito en la continuación de su tarea al servicio de la sociedad vasca.

Para abordar el tema que figura en el programa: "Las políticas de igualdad entre las mujeres y los hombres en Europa. Filosofía y Objetivos", me gustaría empezar por el Tratado de Roma en 1957, mencionar la estrategia seguida en las distintas iniciativas legales y no legales de los años 70 y 80. Analizar el cambio de enfoque y los avances sustanciales en materia de igualdad de la década de los 90 para finalmente hablarles de los retos fundamentales que la política de igualdad tiene planteados para el próximo siglo.

La igualdad entre hombres y mujeres se reconoce unánimemente como un principio básico de democracia y respeto por la humanidad. El modelo europeo de igualdad entre hombres y mujeres constituye un marco único de conocimientos, leyes y prácticas que ha conferido derechos formales a la mujer y ha hecho avanzar su situación en la Unión Europea.

La política comunitaria en materia de igualdad constituye un caso singular entre las políticas comunitarias en el que la legislación ha precedido a los cambios sociales. Sobre la única base legal ofrecida por el artículo 119 del Tratado de Roma se han desarrollado a partir de 1975 un conjunto coherente de disposiciones jurídicas para garantizar a las mujeres la igualdad de derechos en materia de acceso al empleo, formación profesional, condiciones de trabajo y protección social.

Si bien el artículo 119 del Tratado de Roma, que establecía la igualdad de retribución para un mismo trabajo efectuado por hombres y mujeres perseguía un objetivo puramente económico, ya que tenía por objeto evitar distorsiones en la competencia entre empresas, a partir de su inserción, el campo de aplicación de este artículo se ha visto ampliado mediante la adopción de varias Directivas y una buena colección de medidas legales "blandas" como son resoluciones y recomendaciones del Parlamento Europeo y del Consejo.

Asimismo, el Tribunal Europeo de Justicia de Luxemburgo cuenta con aproximadamente 100 casos relativos a temas de igualdad que constituyen una jurisprudencia substancial. El principio de la igualdad de remuneración ampliado por las Directivas ha sido interpretado por el Tribunal como un principio general de prohibición de toda discriminación basada en el sexo en las relaciones laborales.

Así como en otras áreas, las políticas nacionales se han ido poco a poco transformando en políticas europeas: "europeizando", la actividad de la Comunidad Europea en materia de igualdad entre las mujeres y los hombres ha significado un auténtico catalizador en la creación y la extensión de las legislaciones y estructuras nacionales y regionales.

---

El marco legal comunitario en materia de igualdad se inició en los años setenta con la adopción de las tres primeras Directivas:

La primera Directiva del Consejo de 10 de Febrero de 1975 (75/117/CEE) relativa a la aplicación del principio de igualdad de remuneración entre trabajadoras y trabajadores.

La segunda, un año más tarde, de 9 de Febrero de 1976 (76/207/CEE) relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en el acceso al empleo, la formación y la promoción profesionales y a las condiciones de trabajo.

Esta directiva incluye en su articulado la posibilidad por parte de los Estados miembros de recurrir a acciones positivas como un medio para eliminar desigualdades. A lo largo de este Congreso tendremos ocasión de profundizar en ese tema, y;

La tercera directiva, del 19 de Diciembre de 79 (79/7/CEE) establece el marco legal de aplicación del principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres en materia de seguridad social.

En los años ochenta, la Comisión Europea consciente de que la igualdad de derechos constituye una condición necesaria, pero no suficiente para la igualdad de oportunidades, puso en pie al mismo tiempo y de manera gradual una serie de programas plurianuales dirigidos a aumentar el impacto de la legislación, sensibilizar a la opinión pública sobre los problemas que afectan a las mujeres y promover la igualdad de oportunidades entre los hombres y las mujeres más allá del ámbito laboral.

Con estas iniciativas se financiaron programas de formación profesional dirigidos a las necesidades específicas de las mujeres, cooperativas de mujeres, programas de formación de cuadros de mujeres, guarderías y campañas de información sobre la política de igualdad, por citar solo algunos ejemplos.

El primer programa de acción comunitario para la igualdad de oportunidades, que cubrió el periodo 1982-1985, consiguió un cierto progreso en materia de empleo para mujeres y sobre todo sirvió para acentuar la necesidad de una acción concertada a nivel político, social y económico. A partir de este punto de partida, el segundo programa (de 1986 a 1990) tuvo dos componentes fundamentales:

— Uno de marcado carácter jurídico, con la adopción de dos nuevas directivas:

La directiva de 24 de julio de 1986 (86/378/CEE) sobre la igualdad de trato en regímenes profesionales de seguridad social y la directiva de 11 de Diciembre de 1986 (86/613/CEE) sobre la igualdad de trato de las y los trabajadores autónomos y sus cónyuges.

— El segundo componente consistió en una serie de propuestas de acciones positivas dirigidas a salvar los obstáculos, de orden no legal, que se oponían a la igualdad real de oportunidades en el lugar de trabajo.

Podemos afirmar, sin ninguna duda, que la década de los ochenta marcó, a nivel comunitario, el periodo más activo en la realización de políticas de acciones positivas. Y espero tener la ocasión de detallarles estas acciones el viernes próximo.

Además de estos dos programas específicos para la promoción de la igualdad de oportunidades, que estaban dotados de un presupuesto específico y eran gestionados directamente por la

---

Comisión Europea, hay que mencionar también dos programas adicionales que se crearon en la década de los 80 para favorecer la posición de la mujer en el mercado laboral: el programa L.E.I. (Local Employment Initiatives - Iniciativas Locales de Empleo) que se creó para ayudar a las mujeres a crear su propia empresa y la red IRIS para la formación profesional de las mujeres.

Estas iniciativas vieron su continuación con N.O.W. (New Opportunities for Women – Nuevas Oportunidades para las mujeres), que se creó en 1990 como parte del Fondo Social Europeo con el objetivo esta vez de promover una mejor integración de la mujer en el mercado laboral.

Estos programas, financiados en parte por el Fondo Social Europeo y en parte por los Estados miembros estaban gestionados a nivel nacional y su impacto fue muy diferente de un estado a otro dependiendo principalmente de la cofinanciación que el país estaba dispuesto a aportar.

En cualquier caso, su existencia contribuyó notablemente a extender la agenda política de la igualdad más allá del sector del empleo de las mujeres, que constituía la primera prioridad de orden económico, a otros sectores que eran vistos como “colaterales” tales como: el trabajo doméstico, el cuidado de los hijos e hijas, la salud de las mujeres, el acoso sexual en el lugar de trabajo, etc. y que difícilmente tenían cabida dentro de la cobertura legal que ofrecía el único artículo del Tratado, relativo a la igualdad de salario.

Los programas llevados a cabo por la Comisión Europea y por los Estados miembros generaron en la década de los ochenta un notable impulso que, junto con un ambiente social favorable, dio lugar al desarrollo de estructuras de apoyo a la igualdad en toda Europa.

La mayoría de los organismos de igualdad de los Estados miembros, a nivel nacional y regional, se crearon en esta década (Comisiones Nacionales de igualdad de oportunidades, Institutos de la mujer, Ministerios de la Promoción Femenina, etc.). En concreto, en febrero de 1988, el Parlamento Vasco aprobó la ley de creación del Instituto Vasco de la Mujer.

El Comité Consultivo para la igualdad de oportunidades, creado por la Comisión en 1981 contribuyó también, de forma eficaz, a un mejor entendimiento entre la Comisión Europea y las agencias u organismos nacionales en materia de igualdad.

El periodo cubierto por el tercer programa comunitario: 1991-1995, marcó un punto de inflexión en la política comunitaria y en la consolidación del marco jurídico europeo.

Un punto de inflexión porque, entre otras cosas que mencionaré más tarde, durante este periodo se adoptó el 19 de Octubre de 1992 la Directiva (92/85/CEE) relativa a la salud y seguridad en el trabajo de las trabajadoras embarazadas, que hayan dado a luz o estén en periodo de lactancia.

En esta Directiva, se utiliza por primera vez, en un texto relativo a las mujeres, una base legal distinta del habitual artículo 119 de Tratado sobre la igualdad de trato. La utilización del artículo 118, que trata de la salud y seguridad en el lugar de trabajo, significa que se reconoce por primera vez la necesidad de tratar diferentemente a los hombres y a las mujeres si se quiere promover un resultado más igualitario en términos de oportunidades de empleo. Por primera vez se introduce una perspectiva de género en las políticas de empleo a nivel comunitario.

---

La entrada en vigor del Tratado de Maastricht en 1993, supuso también un paso importante ya que permitió explorar las posibilidades del Acuerdo sobre política social, anexo al Tratado. Este Protocolo Social ofrecía un nuevo mecanismo de adopción de medidas legislativas a partir de los acuerdos alcanzados por los interlocutores sociales: patronal y sindicatos.

La primera vez que se ha utilizado el Protocolo Social como base jurídica ha sido para adoptar una Directiva relativa a la igualdad de oportunidades: la Directiva sobre el permiso parental (96/34/CE) de 3 de Junio de 1996, que pone en práctica el acuerdo marco alcanzado por los interlocutores sociales sobre el mismo tema.

Esta Directiva que regula las modalidades según las cuales madres y padres pueden beneficiarse del permiso parental, establece unos requisitos mínimos obligatorios en cuanto a permiso y horas retribuidas.

La Directiva se aplicó inicialmente a los 14 Estados miembros que eran firmantes del Protocolo Social, tras el acuerdo alcanzado en Amsterdam en Junio de 1997 para poner término a la cláusula de excepción del Reino Unido respecto al Protocolo Social, el 15 de Diciembre de 1997 el Consejo adoptó un proyecto de Directiva que ampliaba el permiso parental al Reino Unido.

El periodo 1990-1995 no puede quedar cerrado sin hacer una referencia obligatoria a la Cuarta Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer, en Septiembre de 1995. La Conferencia fue un acontecimiento de enorme significado. Demostró el consenso existente en torno a la universalidad y globalidad de los problemas de las mujeres y la importancia de la igualdad entre las mujeres y los hombres como factor esencial para la construcción de sociedades justas y democráticas.

La Unión Europea desempeñó un papel fundamental en la Conferencia de Pekín. La Presidencia Española del Consejo coordinó, con el apoyo de la Comisión Europea, la preparación y la participación europea y su contribución fue sustancial para la adopción de la Plataforma de acción que resultó de la Conferencia. Los compromisos adquiridos en la Conferencia por la Comunidad y los Estados miembros, firmantes de la Plataforma de acción conforman el diseño de las políticas de igualdad en Europa para el siglo XXI.

Una de las contribuciones más importantes, si no la más, de la Comunidad Europea a la Conferencia de Pekín fue el concepto de "mainstreaming".

"Mainstreaming" significa no limitar los esfuerzos de promoción de la igualdad a la ejecución de medidas específicas en favor de las mujeres, sino de movilizar explícitamente —con vistas a la igualdad— todas las acciones y políticas generales, teniendo en cuenta activa y visiblemente en el diseño de las mismas sus posibles efectos sobre las situaciones respectivas de los hombres y de las mujeres.

Para ello es preciso analizar sistemáticamente esas acciones y políticas y tener en cuenta, al definir las y aplicarlas, esos posibles efectos. La Comisión consagró este concepto en su Comunicación de 21 de Febrero de 1996 sobre la integración de la igualdad de oportunidades en todas las políticas y acciones comunitarias.

---

La aplicación de esta estrategia de integración es un proceso complejo y a largo plazo que precisa de muy diversos enfoques. Requiere, por ejemplo, un análisis de la situación actual para averiguar el efecto diferencial de las distintas políticas sobre los hombres y sobre las mujeres, datos desagregados, financiación adecuada y una representación equilibrada de los dos sexos entre las y los responsables de tomar las decisiones pertinentes.

El compromiso al más alto nivel es un criterio esencial para el éxito de la estrategia de integración. Se necesita también optimizar los mecanismos de consulta y coordinación entre todos los protagonistas de las diferentes políticas. Con estos dos fines, la Comisión ha creado, bajo los auspicios de su Presidente, un grupo de comisarios y comisarias responsable de fomentar la reflexión sobre la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres a escala comunitaria y en la propia Comisión.

Si bien es cierto que hoy podemos observar un énfasis en la integración de la igualdad entre hombres y mujeres en todas las políticas comunitarias, y más adelante daré algunos ejemplos, la Comisión defiende que esta estrategia de integración no debe sin embargo, excluir las políticas específicamente dirigidas a la promoción de la igualdad. Ambos enfoques son complementarios y deben aplicarse conjuntamente. El cuarto programa para la igualdad de oportunidades, que cubre el periodo 1996-2000, es la prueba de esta doble estrategia.

La profusión de iniciativas y estructuras que se desarrollaron hasta 1996, a nivel comunitario jugaron ciertamente un papel importante en la difusión de información y en el intercambio de buenas prácticas. En el momento de comenzar el cuarto programa se consideró que esas acciones anteriores debían dar paso a una estrategia más integrada y a una gestión más focalizada de las actividades con objeto de construir una imagen de la Política Comunitaria en materia de igualdad más coherente y visible desde el exterior.

El cuarto programa se propone fomentar la cooperación entre todos los agentes implicados en la igualdad de oportunidades, a nivel regional, nacional y comunitario. Con él, la Comunidad contribuye a los esfuerzos realizados por los Estados miembros y por las distintas estructuras regionales en materia de igualdad de oportunidades como respuesta a los compromisos adquiridos en Pekín.

El programa ofrece el valor añadido comunitario de identificar y estimular el intercambio de buenas prácticas en materia de igualdad, promover prácticas innovadoras y contribuir a que la legislación sobre igualdad se aplique de forma coherente en todo el territorio de la Unión. En relación a este último aspecto hay que decir que el marco legislativo comunitario en materia de igualdad se completó, por el momento, el 15 de Diciembre de 1997 con la adopción de la Directiva sobre la carga de la prueba en casos de discriminación laboral por razón del sexo.

Cuando miramos a lo que será la política comunitaria de igualdad entre los hombres y las mujeres en el siglo próximo tenemos que considerar al Tratado de Amsterdam como punto de partida. El Tratado, cuya ratificación ha comenzado ya en algunos Estados miembros, confiere nuevos poderes a la Unión Europea para construir la igualdad entre las mujeres y los hombres. Esta igualdad no es ya únicamente uno de los principios fundacionales de la Comunidad Europea original, o uno

---

de las bases de la política social, la igualdad entre las mujeres y los hombres constituye ahora una de las tareas fundamentales de la Unión Europea en los próximos años.

Con el nuevo Tratado, la igualdad de trato entre hombres y mujeres tiene ahora una base jurídica clara. La nueva legislación y las modificaciones de las leyes existentes que se considere necesario hacer serán más fáciles. Las decisiones sobre el empleo pueden alcanzarse ahora sobre la base de la mayoría cualificada, y no por unanimidad entre los Estados miembros. Esto tiene implicaciones enormes para la resolución de los problemas de igualdad en el lugar de trabajo. El Tratado también ha dado a la Unión Europea nuevos poderes para combatir la discriminación de todo tipo, incluida la discriminación debida al sexo.

Pero si la igualdad de oportunidades está entre las prioridades de la Unión Europea, también lo está, por supuesto el empleo. El empleo es ahora "una cuestión de interés común" para la Unión Europea. El año pasado, las y los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea se pusieron de acuerdo sobre una estrategia común para crear empleo con implicaciones potencialmente enormes para las mujeres en Europa.

La cumbre Europea de Luxemburgo, en Noviembre de 1997, identificó cuatro líneas de acción prioritarias para consolidar el crecimiento global del empleo de la UE y una de ellas es la igualdad de oportunidades entre las mujeres y los hombres. Estas líneas habían sido propuestas por la Comisión Europea como la mejor manera de superar los problemas del paro de Europa, problemas que en general afectan a las mujeres incluso más duramente que a los hombres.

En los últimos años hemos asistido a un cambio enorme en los niveles relativos de empleo entre las mujeres y los hombres en Europa. El empleo de las mujeres ha crecido desde un 50% del de los hombres en 1975 hasta colocarse en un 70% en 1995, y esta tendencia ciertamente continuará en el futuro. En menos de 10 años es virtualmente seguro que la tasa de empleo de las mujeres será del 80% de la de los hombres y en el plazo de otros 10 años se acercará a la paridad.

Las proyecciones demográficas muestran un descenso en la población en edad laboral en conjunto, y esto significa que cualquier crecimiento en el empleo que debamos tener en las próximas décadas depende de manera sustancial del aumento del número de mujeres en el mercado laboral. Por el momento, a pesar de estas perspectivas optimistas, lo cierto es que la diferencia media de salario entre mujeres y hombres persiste. Las diferencias de género no terminan ahí. Son evidentes en el acceso al puesto de trabajo, en la calidad del puesto de trabajo, en las condiciones de trabajo, en la jornada laboral, y en cómo las carreras de las mujeres y de los hombres se desarrollan. Por todo ello es importante que la integración de la igualdad entre las mujeres y los hombres en las políticas del empleo se consolide y avance. Esta tarea constituirá sin duda alguna una de las prioridades de la política comunitaria de igualdad en el futuro.

El 4 de marzo de este año la Comisión publicó su primer informe de seguimiento de la política de mainstreaming —la incorporación de la igualdad de oportunidades entre las mujeres y los hombres en todas las políticas y acciones comunitarias. Ese informe da cuenta de los progresos realizados y define, además de la política de empleo, los otros ámbitos políticos de intervención del mainstreaming que se consideran prioritarios en el futuro inmediato. Estos ámbitos prioritarios

---

para la aplicación del mainstreaming corresponden a los grandes temas de la agenda política europea en los que las mujeres europeas quieren y deben estar plenamente asociadas, por citar solo dos de ellos: la reforma de los fondos estructurales y la ampliación de la Unión Europea.

Las políticas estructurales son sin duda los instrumentos comunitarios más poderosos para corregir desequilibrios y reforzar la cohesión, su papel es vital, sobre todo con vistas a la incorporación en la Unión de los países candidatos.

La dimensión de la igualdad está integrada desde el comienzo del proceso de reforma, que no ha hecho más que empezar, al figurar, en la propuesta de reglamentos de los nuevos fondos, que aprobó la Comisión Europea en Marzo de este año, que los fondos deben servir para promover un alto nivel de empleo y protección social, la igualdad entre las mujeres y los hombres, un desarrollo sostenible y la cohesión social y económica.

La incorporación a la Unión de los países candidatos debe suponer aumentar los niveles de igualdad de sus respectivas sociedades. Transformar la igualdad formal en igualdad "de hecho", crear estructuras y organismos de igualdad y desarrollar el diálogo entre la sociedad civil favoreciendo el crecimiento del sector voluntario.

Pero como ya dijimos antes, la estrategia de integración de la dimensión de la igualdad en todas las políticas y acciones comunitarias tiene que acompañarse de acción específica para promover la igualdad en el ámbito de la vida laboral y fuera de él. En este sentido, no puede imaginarse el futuro de la Sociedad Europea sin satisfacer la reivindicación legítima de las mujeres de participar plenamente, en pie de igualdad con los hombres, en la toma de decisiones, empezando por las decisiones políticas.

La Comunidad Europea está comprometida con el respeto de los derechos humanos y por tanto erradicar la violencia contra las mujeres, que constituye una flagrante violación de sus derechos humanos, continuará siendo una tarea prioritaria de la Comunidad.

Para acabar, mencionaré solo otro objetivo más para la política de igualdad en los próximos años, y es el conseguir un mejor reparto del trabajo remunerado y no remunerado entre las mujeres y los hombres que incluya como elemento fundamental una mayor participación de los hombres en el cuidado de los hijos e hijas y de las personas adultas dependientes en la familia.

Podríamos ver más en detalle estos y otros objetivos pero creo que debemos dejar algunas cosas para la discusión, que sin duda será animada. Les agradezco mucho su atención y estoy a su disposición para responder a sus preguntas.

Muchas gracias.

---

**ELIANE VOGEL-POLSKY**

Experta del Consejo de Europa  
y de la Comisión Europea.  
Universidad Libre de Bruselas

**JAVIER BALZA AGUILERA**

Secretario de Régimen Jurídico.  
Vicepresidencia del Gobierno  
Vasco

*Marco  
jurídico:  
procedimientos  
de  
aplicabilidad  
en relación  
con la acción  
positiva*

Nuestro congreso es importante y necesario porque nos obliga a hacer frente a la problemática de las acciones positivas (A.P.), que han sido impugnadas por numerosos tribunales europeos, tanto nacionales como comunitarios. Debemos reconocer que su fundamento jurídico es incorrecto y nos ha llevado a menudo a callejones sin salida, entre ellos el círculo vicioso de la oposición entre el derecho formal a la igualdad (que prohíbe la adopción de medidas preferentes a favor de un sexo y en perjuicio del otro) y el derecho sustancial a la igualdad de los hombres y de las mujeres.

Desde un punto de vista jurídico, la problemática de las A.P. no puede desvincularse del enfoque tradicional del derecho a la igualdad de los sexos. Llegados al fin del segundo milenio, constatamos con tristeza que ningún país del mundo puede jactarse de haber alcanzado la igualdad política, económica, social y cultural de los hombres y de las mujeres. Este balance es muy negativo para los Estados cuya cultura y valores fundamentales se han inspirado en los principios democráticos (igualdad de las y los ciudadanos y de las personas) y del respeto a los derechos humanos (Declaración universal de 1948).

La conclusión necesaria que puede extraerse de los trabajos de crítica jurídica acerca de la igualdad entre los sexos es que la construcción contemporánea de la igualdad, que prevalece en derecho internacional, en los derechos Constitucionales de los Estados europeos, en derecho comunitario y en los derechos positivos nacionales, sufre una tara original que programa su propia irrealización.

Debemos dejar de lado de una vez por todas la herramienta conceptual de la igualdad "entre" las mujeres y los hombres, para desembocar en la igualdad neutra y abstracta ante la ley o en la igualdad de trato sin discriminación por razones de sexo (una herramienta negativa para la eliminación de la discriminación, reconocida como tal, y sin razones objetivas, que no nos permite imponer la igualdad sustancial). Debemos dotar al contenido de la igualdad de oportunidades de un significado que no se limite a procedimientos de "igualación" de las condiciones iniciales, autorizadas de modo temporal para determinadas categorías de personas. Este enfoque dominante, en derecho, se presta a una generalización errónea al referirse a la estratificación social, porque centra el camino hacia la igualdad en la libre competencia entre las personas. No permite resolver la cuestión: cómo alcanzar la igualdad sin "maltratar" a otras personas (véase, por ejemplo en USA, la teoría de los REVERSE DISCRIMINATIONS y en la UE, el razonamiento del T.J.C.E. en la sentencia sobre el fallo KALANKE).

Las dificultades que suscita son: —1º de orden jurídico y teórico, originadas por la impugnación de la licitud de las medidas preferenciales destinadas a un sexo específico y que violarían la igualdad formal de los sujetos de derecho, de los individuos abstractos o asexuados, ante la ley; y —2º: de orden procesal, debido a la enorme dificultad para imponer estas medidas mediante disposiciones legales o reglamentarias obligatorias, mientras que las A.P. iniciadas sobre una base puramente veleidosa sólo tienen efectos restringidos y suelen ponerse en tela de juicio.

## RECORDATORIO DEL DERECHO INTERNACIONAL

Tras la segunda guerra mundial se produce la extraordinaria transformación del derecho internacional hacia el reconocimiento de los derechos subjetivos de la persona humana, la garantía del respeto de su dignidad y el derecho a la igualdad para todas las personas, independientemente de la raza, el color, el sexo, la religión, etc.

Los primeros textos del derecho internacional que evocan A.P. las definen como "medidas especiales destinadas a tener en cuenta la situación particular de personas para las que se considera generalmente necesaria una protección o una asistencia especial por razones como el sexo, la edad, la invalidez, las cargas familiares o el nivel social y cultural". CONVENIO nº 111 (O.I.T.) 1958, en vigor desde 1960 referente a la discriminación en el empleo.

El segundo texto emana de las Naciones Unidas, se trata del Convenio sobre la eliminación de toda forma de discriminación racial. Este texto está sólidamente arraigado en el enfoque antidiscriminatorio y propone considerar que las medidas especiales tomadas con el único fin de ofrecer a determinados grupos raciales y étnicos la garantía del disfrute y del ejercicio de los derechos humanos en condiciones de igualdad no sean consideradas como medidas de discriminación racial, siempre que sean temporales y suprimidas una vez alcanzados los objetivos a los que respondían. cf artículo 1 apartado 4.

Señalaremos no obstante que el artículo 2 apartado 2 parece imponer a los Estados parte la obligación de adoptar medidas especiales y concretas con respecto a los grupos o las personas pertenecientes a estos grupos: la formulación establecida es la siguiente: los Estados miembros, si las circunstancias lo requieren, adoptarán medidas especiales, etc. Convenio internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial. ONU.

Por último, el tercer instrumento se refiere directamente a nuestro coloquio, se trata del CONVENIO INTERNACIONAL sobre la eliminación de todas las formas de discriminación con respecto a las mujeres. 1979, en vigor desde 1981.

El enfoque jurídico conceptual de las acciones positivas se detalla con respecto a los textos anteriores: el art. 4 afirma que "la adopción por un Estado parte de medidas temporales especiales orientadas a acelerar la instauración de una igualdad de hecho entre las mujeres y los hombres no es considerada como un acto de discriminación, como lo define el artículo 1 del convenio, "es decir": la expresión "discriminación con respecto a las mujeres" contempla toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo cuyo efecto u objeto sea comprometer o destruir la garantía y el disfrute de los derechos humanos, en base a la igualdad del hombre y la mujer".

Observemos que en estos tres Convenios las A.P. se caracterizan por tres criterios:

- Constituyen una derogación lícita a la igualdad de tratamiento de los hombres y las mujeres;
- son temporales;
- son potestativas.

Pretenden la eliminación de las discriminaciones y no pueden más que contribuir a acelerar la instauración de la igualdad.

---

Sobre tales bases jurídicas los Tribunales Internacionales y Constitucionales han considerado que las A.P. estaban destinadas a promover la igualdad y no a realizar una obligación inmediata de resultado de la igualdad.

Esta interpretación jurisprudencial se alimenta de la imprecisión de la noción, más sociológica que jurídica, de la igualdad de oportunidades (equal opportunities).

El estudio de las Constituciones democráticas occidentales revela que la definición del derecho constitucional a la igualdad de sexos corresponde a varias tipologías según los países examinados.

Una serie de países mantienen el concepto de la igualdad —neutra y abstracta— "de los ciudadanos" ante la ley, sin referirse siquiera al sexo; Bélgica, Irlanda.

Algunas constituciones proclaman la igualdad ante la ley refiriéndose explícitamente "a los hombres y las mujeres": artículo 6 de la Constitución alemana.

En los países escandinavos y en Suiza, la Constitución garantiza la igualdad entre los hombres y las mujeres, pero a la obligación de eliminación de las discriminaciones con motivo del sexo, añade una obligación positiva impuesta al legislador o legisladora y/o a las autoridades públicas de velar por comprometerse activamente a favor de la igualdad de los derechos de los hombres y de las mujeres (Suiza, artículo 4).

En Suecia, el instrumento de Gobierno que forma parte de la Constitución prevé que "Ninguna ley o texto reglamentario puede implicar discriminación basada en el sexo a menos que dicha disposición no forme parte de los esfuerzos llevados a cabo por la Comunidad para desembocar en la igualdad entre los hombres y las mujeres" (artículo 16).

En Italia, el artículo 3 de la Constitución, que prevé que "todos los ciudadanos tienen una misma dignidad social y son iguales ante la ley, sin distinción de sexo, raza, lengua, religión, opiniones políticas, condiciones personales y sociales" ha permitido al Tribunal Constitucional abrogar las leyes electorales que prevén una cuota sexuada de uno u otro sexo en las listas, con motivo de inconstitucionalidad y de atentando discriminatorio a la libertad política de los partidos y de las y los electores.

En España, los artículos 9, 10 y 11, aunque neutros en su formulación han permitido al Tribunal Constitucional desarrollar la jurisprudencia más avanzada, en lo que se refiere a la igualdad de hombres y mujeres, en particular en el trabajo y la seguridad social. Es necesario subrayar que la Constitución reserva un lugar privilegiado a los derechos fundamentales de la persona y detalla que su interpretación deberá realizarse conforme a la Declaración universal de los derechos humanos y a los tratados internacionales que se ocupan de las mismas materias, ratificados por España. Por otra parte, el artículo 14 consagra la igualdad ante la ley de los españoles y españolas y prohíbe discriminaciones por los motivos tradicionales reconocidos, incluido el sexo.

La Constitución impone a las autoridades públicas la obligación de aplicar las condiciones que aseguran la libertad y la igualdad de las personas y de los grupos garantizándoles el pleno ejercicio de sus derechos a nivel individual y social.

---

Una ley electoral que impone la paridad hombres/mujeres en las listas o en las asambleas elegidas me parece conforme al espíritu de la Constitución española. Pero dicha ley no puede inspirarse en el marco reducido y limitado de las medidas de acción positiva (recordamos que son derogatorias y constituyen discriminaciones autorizadas, temporales y potestativas o voluntarias), ésta solamente podrá basarse en la obligación positiva y obligatoria, enunciada en el artículo 9 & 2 de la Constitución. Puesto que es en este punto precisamente donde reside la contradicción principal, hasta ahora las A.P. no podían ser impuestas, debían ser voluntarias, este principio choca frontalmente con toda pretensión de las mujeres, en el respeto inmediato y duradero de un derecho fundamental a la igualdad, en la sociedad y como persona individual.

El Convenio europeo de derechos humanos del Consejo de Europa nos ofrece una ilustración que marca la delimitación o el impás conceptual al que conduce el enfoque antidiscriminatorio de la igualdad.

El Convenio queda aún lejos de la mayoría de nuestras Constituciones ya que no reconoce como un derecho fundamental el derecho de los hombres y de las mujeres a la igualdad tanto a nivel individual como social.

Este Tratado garantiza sobre una base individual determinados derechos fundamentales de la persona humana de naturaleza civil y política, a toda persona que dependa de la jurisdicción de los Estados parte.

Contiene una disposición, el artículo 14, que prohíbe tradicionalmente la discriminación en la garantía y el disfrute de los Derechos y Libertades, especialmente con motivo del sexo.

Sin embargo, esta protección ofrecida por el artículo 14 presenta una eficacia limitada que es accesorio. ¿Qué quiere decir? Esto significa que la discriminación solamente puede ser invocada con motivo del ejercicio de otro derecho fundamental aparte de la igualdad de sexos (que no existe) ya que se produce una discriminación durante el ejercicio de uno de los derechos reconocidos por el Convenio. Es lo que el Tribunal europeo de Derechos Humanos ha afirmado a menudo: el artículo 14 no tiene alcance autónomo.

"Esto resulta conceptualmente grave ya que el sexo contrariamente a los demás motivos de discriminación reconocidos no es un criterio que varíe en función del contexto social, cultural, geográfico, económico. Todos los demás motivos de discriminación, incluido un motivo biológico como la raza o el color, pueden afectar a un hombre o a una mujer. Y generalmente se constata que en las categorías desfavorecidas de la sociedad el sexo actúa de manera diferente y que las discriminaciones afectan a las mujeres del grupo desfavorecido en cuestión, por ejemplo los inmigrantes, los pobres, los refugiados, los negros son a menudo más fuertes o incluyen elementos diferenciados con respecto a los hombres discriminados de su grupo. La discriminación sexual es transversal, opera a través de todos los demás criterios de discriminación".

Por esta razón, debemos atraer la atención de juristas y de quienes redactan los textos legales sobre la imperiosa necesidad de no formular el principio de igualdad "entre" las mujeres y los hombres, lo que nos conduce al camino a menudo sin salida de la comparación entre la situación de las mujeres y la de los hombres, considerado como el referente implícito de esta operación.

La trampa inherente al sistema de comparación entre las mujeres y los hombres tiene una doble consecuencia:

- 1º instaura implícitamente una jerarquía en la que la situación del hombre corresponde al modelo deseable;
- 2º supone un mecanismo de integración de las mujeres en la condición masculina, mientras que las mujeres tienen derecho al respeto de su especificidad, a la vez biológica y construida culturalmente por los vínculos de género en una sociedad dada.

Este análisis nos ayuda a comprender la importancia de la adopción de una base jurídica de la igualdad de sexos totalmente renovada, con el alcance de un verdadero Derecho Fundamental, autónomo (y no en referencia a otros derechos), realizado teniendo en cuenta la dimensión del Género. Su aplicación más extendida a nivel del procedimiento consiste en "la igualdad de estatuto". Volveremos sobre ello.

Gracias a este enfoque, puede resolverse la principal contradicción suscitada por las A.P.: ¿debemos considerar el derecho a la igualdad de los sexos únicamente como un derecho individual de la persona, garantizado mediante recursos jurisdiccionales, o podría incluirse en la perspectiva de un derecho de naturaleza colectiva, que sirve para eliminar las desventajas y diferencias de trato negativas que sufren sistemáticamente las mujeres por razón de sexo, y que afectan a todo el colectivo de mujeres?

Por esta razón, el estudio de la naturaleza jurídica del derecho a la igualdad de sexos plantea un dilema cuya respuesta puede encerrar a la igualdad en su dimensión formal e individual, o bien dejarla de par en par abierta al campo colectivo de los comportamientos y estructuras de género de la sociedad, estableciendo una regulación jurídica adaptada. De sobra conocemos las principales críticas de la igualdad individual y formal: "Las normas jurídicas existentes acerca de la igualdad de tratamiento, que tienen como objetivo el reconocimiento de determinados derechos del individuo, son insuficientes para eliminar cualquier forma de desigualdad de hecho si los gobiernos, actores sociales y organismos afectados no emprenden paralelamente acciones para compensar los efectos perjudiciales para la mujer que se derivan de determinadas actitudes, comportamientos o estructuras de la sociedad". Este texto, extraído de la Recomendación del Consejo acerca de las A.P.DOC.L 331 1984, recomienda un doble enfoque de la naturaleza de los principios de igualdad de tratamiento e igualdad de oportunidades, combinando el respeto del derecho garantizado a las personas y la dimensión colectiva de género de las medidas de A.P.

En las sentencias Kalanke y Marshall, el Tribunal de justicia de las comunidades europeas no supera la contradicción inherente a la oposición entre derecho formal y derecho sustancial. Concede una preponderancia absoluta al carácter individual del derecho formal a la igualdad de tratamiento y prohíbe una interpretación del derecho a la igualdad de oportunidades que permita la realización inmediata de la igualdad. Si cada persona, hombre o mujer, es titular de un derecho individual y subjetivo a la igualdad de tratamiento y si, como hace el Tribunal, consideramos que este derecho individual no puede sufrir discriminaciones positivas emanantes de políticas tendentes a establecer la igualdad en beneficio de las personas miembros de un grupo desfavorecido,

---

este derecho solamente puede sufrir derogaciones estrictas y limitadas previstas por la ley que deberán ser objeto de un estudio objetivo bajo el punto de vista del interés individual de la persona perteneciente a un grupo favorecido.

Esto puede parecer una tontería, pero se trata del impás al que nos lleva el concepto de igualdad de tratamiento y de oportunidades, concebido como un derecho neutro y abstracto.

Este derecho inmoviliza la igualdad de oportunidades en una simple estrategia de igualamiento progresivo y voluntario, una amalgama de medidas diversas que tienden a promover la igualdad, pero de modo parcial, paso a paso, a dosis pequeñas para no violar el derecho individual formal de los puntos de referencia de los hombres, a quienes estas medidas afectarán negativamente. Queda patente, sin embargo, que la única vía posible es la imposición de un resultado, habida cuenta de los objetivos que se persiguen: hacer realidad la igualdad de los hombres y de las mujeres y eliminar la segregación y división sexual basada en el género.

Para ello, debemos extraer la definición de la A.P. y su contenido del inadecuado marco jurídico de una derogación temporal y específica al derecho individual y abstracto de la igualdad. Los cimientos de las nociones de la igualdad de oportunidades y de las A.P. no pueden fundarse en la naturaleza de una derogación, como lo hacen la mayoría de los derechos contemporáneos.

Una Acción Positiva, por naturaleza, no puede constituir una excepción limitativa al derecho a la igualdad. Si la consideramos como una derogación, negaríamos su finalidad, que es precisamente eso: hacer realidad la igualdad. Se concibe como el mecanismo que permite la creación de una igualdad sustancial y el ataque frontal a la segregación vertical y horizontal derivada de las relaciones de género, a las que no afecta la visión abstracta del derecho a la igualdad según la cual todo hombre o mujer disfruta del derecho individual a ser tratado con equidad. Estas relaciones de género siguen surtiendo un efecto colectivo, incluso cuando no existe discriminación explícita en las relaciones individuales.

Para escapar de este impás, debemos fundar la argumentación relativa a la legitimidad de las A.P. en la legitimidad y el carácter fundamental de la igualdad de sexos, y por lo tanto en el significado, contenido y finalidad colectiva e individual de este derecho. Las A.P. no son parches que aportan una solución momentánea, sino medidas obligatorias impuestas por los principios fundamentales de la democracia, del respeto a los derechos humanos y, sobre todo, de la igualdad de los hombres y de las mujeres.

Sin embargo, debemos reconocer que actualmente resulta utópico esperar que un Estado democrático cancele totalmente su deuda, es decir, en todos los campos de su competencia, de respeto a la igualdad sustancial de la población de mujeres. En determinados países (Escandinavia), el equilibrio de las y los ciudadanos en el ámbito político está mucho más avanzado, y sin embargo, no puede darse por conseguida la igualdad en el ámbito económico, especialmente en el campo laboral. En numerosos países occidentales, la igualdad es únicamente formal, pese a la evolución de la mentalidad, la erosión de los estereotipos de género y el acceso de las mujeres a todos los niveles educativos. Pese a su proclamación como valor constitucional, el derecho a la igualdad sigue teniendo un contenido débil y maleable cuyo cumplimiento se topa con derechos más "duros", ya legitimados y que nadie se atreve a poner en tela de juicio.

---

Se establece de este modo una diferencia entre el derecho asexual y abstracto de la igualdad y, por ejemplo, el derecho a acceder al mercado del empleo, el derecho al empleo y a la seguridad social, los derechos políticos de las y los ciudadanos. Ante constataciones impresionantes que confirman la subrepresentación de las mujeres en todos los ámbitos de la toma de decisión económica, política y social, desigualdades flagrantes de remuneración, desequilibrio en el índice de desempleo y en la exclusión de las mujeres, estaría prohibido contraponer un derecho concreto a la igualdad de estatuto de mujeres y hombres.

A pesar del respeto de la igualdad jurídica formal, estos otros derechos crean mecanismos que reproducen habitualmente discriminaciones con respecto a las mujeres debido a su sexo.

Es necesario construir las acciones positivas privilegiando el sentido mismo de su creación y de su finalidad colectiva.

Será necesario redefinir las A.P. en su dimensión colectiva indicando que consisten en atribuir resultados individualizados en forma de una ventaja inmediata conferida a una mujer, beneficiaria de una medida de A.P. No obstante, aunque sea la única beneficiaria de dicha medida, ésta es dictada por la obligación jurídica que se impone a las Autoridades públicas y a las personas privadas, morales o físicas, de garantizar y realizar la igualdad de estatuto de hombres y mujeres. La *ratio legis* se implanta en un Derecho Fundamental, de naturaleza colectiva o societal, su ejecución pasa por medidas concretas individualizadas que en ningún caso podrán constituir una discriminación al revés o un atentado injustificado contra el derecho a la igualdad de estatuto de personas que están excluidas del mismo beneficio, ejemplo tradicional: una mujer promociona a una función más que un hombre porque la legislación o la reglamentación prevé que en caso de calificaciones iguales o comparables, si se constata una subrepresentación de un grupo sexual entre las personas que ejercen esta función, será el candidato o la candidata del grupo subrepresentado quien sea nombrado o nombrada. Esta medida será necesariamente individualizada pero su motivación proviene del interés general de la colectividad humana en cuestión, y no consiste en una medida de favoritismo por razón de sexo tomada en detrimento de una persona de otro sexo.

La subrepresentación así constatada es, en efecto, el síntoma de un fenómeno mucho más amplio que el enfrentamiento de dos candidaturas de sexo diferente y de igual calificación, se deriva de la existencia de informes de género que establecen los obstáculos de hecho que se oponen a la realización de la igualdad de estatuto para uno de los dos sexos. La subrepresentación se convierte entonces en la condición que legitima la toma en consideración del sexo para la atribución de la medida de nominación o de promoción.

En el ámbito de la política donde las mujeres están subrepresentadas a la vez en los gobiernos, las asambleas legislativas y los órganos e instituciones de poder, esta constatación hace imperiosa la adopción de leyes electorales que permitan realizar efectivamente la representación por igual de los dos sexos en la toma de decisión. Ahora bien, ¿qué observamos?

Incluso las leyes que prevén cuotas sexuadas que distan mucho de responder a la obligación de resultado de la igual representación y participación política de las mujeres y de los hombres en

---

una sociedad democrática son acusadas de inconstitucionalidad a causa de que violan los derechos abstractos de las y los electores y la libertad de asociación de los Partidos políticos.

Ningún convenio internacional, ninguna Constitución garantiza claramente el Derecho fundamental a la igualdad de los hombres y de las mujeres, con sus corolarios que son la igualdad de estatus y la obligación de los poderes políticos y de las y los particulares de adoptar legítimamente medidas positivas de realización concreta de la igualdad.

Mientras que la construcción jurídica de la igualdad continúe siendo impermeable al reconocimiento de un derecho fundamental autónomo de la igualdad, los procedimientos establecidos, en forma de acción positiva, continuarán siendo discutidos y discutibles, facultativos, sometidos a la buena voluntad de quienes los emprenden y caracterizados por un contexto semántico revelador; igualdad de oportunidades, igualdad de condiciones iniciales, conciliación vida familiar y vida profesional, promoción de la igualdad, equiparación, etc.

El reconocimiento del derecho fundamental a la igualdad de las mujeres y de los hombres nos permite entrar en la tercera generación de los derechos fundamentales que reconoce el derecho de los grupos, el derecho del medio ambiente, el derecho de las generaciones futuras en su dimensión colectiva.

Los Estados europeos debieran revisar urgentemente sus Constituciones y sus respectivas interpretaciones del derecho a la igualdad.

El Tribunal Constitucional español es el único en Europa que ha desarrollado, gracias a los esfuerzos del profesor Rodríguez Pinero, una jurisprudencia más dinámica en relación con la acción positiva. En sentido opuesto, los Tribunales Constitucionales italiano y francés dieron recientemente otro paso atrás argumentando la garantía del derecho formal a la igualdad.

El reconocimiento del derecho a la igualdad de sexos como derecho fundamental deberá ir acompañado de una interpretación dinámica, inspirada en la jurisprudencia del Tribunal europeo de los derechos humanos de Estrasburgo, que ha extraído una doctrina relativa a la noción de "obligación positiva" de un Estado con respecto a un derecho fundamental que se ha comprometido a garantizar.

Es necesario, según el Tribunal, "adoptar medidas razonables y adecuadas para proteger estos derechos" que las personas extraen de un Convenio internacional o de una Constitución. Algunos derechos solamente pueden ser garantizados si el Estado une su ejercicio a prestaciones positivas tendentes a proporcionar a las personas los medios para ejercerlos realmente.

Se trata de "proteger derechos no solamente teóricos o imaginarios sino concretos y efectivos".

El Estado no puede mantenerse pasivo y abstenerse.

La interpretación dinámica de los derechos fundamentales consiste en ampliar el concepto de los derechos proclamados, llegando incluso a sacar a la luz nuevos derechos que originalmente no se percibieron como tales.

Este dinamismo se basa en el desarrollo lógico de un concepto o principio fundamental. En este sentido, y de acuerdo con la interpretación del Tribunal, la teoría de la inherencia significa que el Estado tiene obligaciones positivas inherentes al respeto efectivo de este derecho.

---

Desgraciadamente, el Convenio europeo para la protección de los derechos humanos de 1950 fue adoptado en una época en que la igualdad de sexos no se revelaba como un derecho autónomo per se, por lo que la interpretación dinámica de las obligaciones positivas de los Estados no podría aplicarse al artículo 14, que constituye un enfoque tradicional antidiscriminatorio mencionado anteriormente.

El artículo 14 de la C.E.D.H. no tiene ningún alcance autónomo. Se limita a ofrecer como garantía de los derechos fundamentales reconocidos por el convenio, la prohibición de discriminar en función de uno de los motivos que enumera. El artículo 14 no pretende reconocer y garantizar el derecho a la igualdad, se limita a introducir la gestión antidiscriminatoria para garantizar el ejercicio de algunos derechos fundamentales de naturaleza civil y política. En este marco jurídico, el derecho a la igualdad no es reconocido como tal, de manera autónoma. No constituye un derecho fundamental de la persona. En 1998, el artículo 13 (nuevo) del Tratado de Amsterdam no ha aprendido ninguna lección del pasado. Esta disposición no es autónoma y carece de efecto directo. Será necesario que el Consejo, decida por unanimidad adoptar medidas particulares para casos específicos.

Resulta lamentable que, tras medio siglo de fracasos del sistema antidiscriminatorio, la constatación de sus límites y su impotencia para realizar la igualdad no ayude a las y los responsables que negocian los tratados y a quienes redactan a aprender la lección y a adoptar disposiciones que, dentro de una visión renovada y dinámica, instauren la garantía del derecho fundamental de la igualdad de mujeres y hombres que, por otro lado, pretenden querer garantizar.

## *Introducción*

### 1.

El análisis jurídico de la acción positiva supone un cierto reto en cuanto lleva siempre aparejado una concepción progresiva del derecho.

Requiere una construcción de la norma y una interpretación de la misma no lineal sino compleja. Compleja en el sentido de que no sirve el planteamiento habitual o tradicional conforme al cual, a una realidad social determinada el legislador o legisladora ha de prever una solución también determinada y uniforme y quien aplica o interprete el derecho, sea ciudadano o ciudadana, administrador o administradora, o juez o jueza, haciendo uso de esa regla concreta y prefijada, resuelve el caso que se le presenta.

No. La acción positiva participa de la idea de excepción, y utilizo aquí los términos en estricto sentido jurídico. Continuando con el silogismo anterior, la acción positiva supone que, ante una realidad social, el legislador o la legisladora (si estamos en la fase normativa) prevé una solución no uniforme, diferenciada según la necesidad legítima de una persona o colectivo que requiere un tratamiento especial o, no habiéndose incorporado la excepción en la fase de creación del derecho y existiendo por lo tanto una respuesta uniforme, quien interpreta o aplica la norma, atendiendo a criterios de equidad y justicia material, adopta una decisión de excepción.

Estamos así hablando de una construcción asimétrica del ordenamiento.

Con este planteamiento inicial podemos adivinar ya las dificultades que encontraremos en el camino que vamos a recorrer. El reto al que me refería en la primera fase.

El reto es sin duda jurídico pero, no invirtamos los términos del problema, lo es porque estamos ante un reto político, cultural y social.

Es reto jurídico porque choca con una tendencia de proscripción de la excepción, en aras de un teórico universalismo en la concepción de los derechos fundamentales, que arrastramos desde los planteamientos formales de los revolucionarios franceses del dieciocho, comunes en el tiempo y en su concepción en el modelo americano, plasmado en la Declaración de Virginia y sobre todo o especialmente en la Primera Enmienda, incorporando a su Constitución el Bill of Rights.

Universalismo en la concepción del derecho básico, que se ha afianzado en este siglo XX, desde las opciones colectivistas y que forma parte hoy día, aunque con distinto fundamento, del núcleo tanto de la filosofía de la socialdemocracia como del liberalismo.

Sólo la iniciada ruptura de las concepciones tradicionales que vivimos en estos últimos años del milenio puede suponer la puerta para la idea de la protección real y efectiva, que definimos como acción positiva de los colectivos en situación de infrarrepresentación o desprotección respecto de los sistemas generales.

La protección real y efectiva de las minorías es uno de los fundamentales retos del derecho universal en las próximas décadas.

Incorporar a la garantía individual de los derechos fundamentales la dimensión del reconocimiento del sujeto colectivo minoritario es, hoy día, uno de los déficits de las instituciones internacionales. Y el esquema intelectual, la línea de razonamiento, es idéntica cuando pensamos en un bantustan sudafricano o en una minoría lingüística europea, sin que con ello pretenda equiparar, ni

---

tan siquiera comparar, las dramáticas diferencias existentes entre ejemplos tan dispares y por ello elegidos.

La revolución jurídica y cultural que el futuro inmediato nos trae se construye, a mi modo de ver, desde la quiebra del modelo tradicional de organización social y del sistema jurídico clásico. No podemos abordar el siglo XXI con las ideas tradicionales de organización jerárquica y piramidal. La organización política y social y la participación en lo público no se produce ya a través de cauces únicos, reconocidos y establecidos por el derecho en base a los elementos clásicos que hasta ahora servían de fundamento.

Los ejes actuales sobre los que pivota el acceso a lo público son la socialización de la información, el acceso al conocimiento universal y la estructuración en grupos de intereses alternativos a los hasta ahora vigentes y que eran representados por los partidos, sindicatos y lo que pudiéramos denominar poderes oficiales de los Estados.

Esta revolución está, además, moviendo el suelo sobre el que cómodamente se asentaban estos agentes tradicionales, que se sienten descolocados y se preguntan cómo recuperar el papel que tenían. Desorientación que se debe a que pretenden, precisamente, recuperar el papel perdido, en vez de hacer el esfuerzo de asumir las nuevas reglas de juego, mucho más abiertas que aquellas a las que estaban acostumbrados.

Bien, creo haber cometido el error de hacer una descripción personal de la evolución de tres siglos de ciencia jurídica en cinco minutos y el resultado habrá sido añadir un poco de confusión al laberinto. Aunque, recordando a Borges, lo único que puede consolar a la humanidad es la firme convicción de que el universo sea un laberinto y no un caos; porque aquél (el laberinto), si bien es confuso e inextricable, tiene un centro a partir del cual se construye, a diferencia de la carencia de regla y sentido que supone el caos.

Esta reflexión introductoria pretende transmitir que la acción positiva, tanto en la fase de creación del derecho como en la de su interpretación y aplicación, desde su naturaleza de excepción choca con la filosofía del derecho tradicional y es precisamente esta idea de excepción la que ha supuesto un límite jurídico y, probablemente, también intelectual y cultural en el Tribunal de Justicia de Luxemburgo, según podemos ver en el punto 21 de la comentada Sentencia Kalanke, cuando dice que:

"No obstante, procede precisar que el apartado 4 del artículo 2 (refiriéndose a la Directiva 76/207 que es el precepto que ampara la discriminación positiva), en cuanto constituye una excepción a un derecho individual consagrado por la Directiva, debe interpretarse restrictivamente". (Y cita el Tribunal el precedente de la sentencia Johnston de 15 de mayo de 1986).

Estamos así en presencia de un tema de permanente conflicto jurídico: la regulación de la excepción, la aceptación y salvaguarda de la minoría. Y como toda excepción tiende a chocar con la regla. Pero, precisamente por ello, es uno de los aspectos de conflicto social en el que el derecho no puede renunciar a desempeñar su función de equilibrio en la ponderación de intereses legítimos.

Pasemos pues a examinar el desarrollo del concepto de acción positiva en nuestro ordenamiento jurídico. Y lo vamos a hacer, o a procurarlo, desde los diversos niveles en que este ordenamiento complejo se organiza, con referencia al derecho comunitario, al sistema constitucional español y al ordenamiento vasco.

Abandono así otras perspectivas de esta materia, de la acción positiva, desde el punto de vista del derecho internacional o extracomunitario comparado. Y lo cito expresamente porque suele ser habitual oír como referente directo u origen de la discriminación positiva, la evolución jurídica del derecho norteamericano respecto a la protección de minorías raciales. No es éste un enfoque del que yo participe plenamente.

Es evidente para cualquiera el auge en la conciencia norteamericana de la cuestión de la igualdad, especialmente en lo relativo a la mujer y a las minorías raciales, temas en los que, allí, se raya en la obsesión social.

Sin embargo no considero que sea un modelo trasladable con facilidad a nuestro contexto, entre otras cosas porque el férreo individualismo, la carencia de instituciones públicas activas en protección de minorías y la ausencia de un sistema público interventor en lo social en el entramado norteamericano, hace que estemos hablando de culturas jurídicas y políticas muy alejadas de la nuestra.

Sinceramente creo que en Europa sabemos hacer mejor estas cosas, con todos los respetos. Y tenemos importantes antecedentes en nuestra tradición jurídica.

En el mismo proceso de construcción europea tenemos algún buen ejemplo cuando nos referimos al tratamiento diferencial o asimétrico como concepto básico de la integración europea. Hablamos con relativa comodidad de la "Europa a la carta", de la "Europa de distintas velocidades" y en el fondo de este discurso está precisamente la necesidad del tratamiento desigual de realidades colectivas desiguales. De necesidad de adaptar los procesos políticos y jurídicos a las distintas necesidades de las personas que forman parte de un mismo proyecto.

Citar también como precedentes la perfecta asunción ya hoy día por el derecho europeo y desde luego el interno español del concepto mismo de discriminación positiva como único medio de abordar las minorías lingüísticas en un contexto de cooficialidad.

Vivimos todavía ejemplos de renuncias de diversos tipos, de rechazos o trabas en los resultados prácticos, pero el derecho español ha asumido ya con normalidad el concepto de acción positiva sobre la lengua infrarrepresentada en un contexto de cooficialidad, y dicho concepto se ha integrado en la sociedad y se ha trasladado al sector público, tanto en la configuración de los requisitos de acceso al trabajo como en la promoción profesional y, en general, en el diseño de la prestación de servicios públicos.

Citar por último, aunque posteriormente tendremos que volver a él, el fundamento último de toda una rama del derecho, el derecho del trabajo, que, al menos en el derecho español y, desde luego, en el italiano y portugués, se construye sobre el principio de su carácter tuitivo, de protección al colectivo de tendencia más desfavorecida o desprotegida en la relación laboral. Y téngase en

cuenta que se aplica aquí, en el campo laboral, el concepto de acción positiva tanto en la fase de creación de la norma como en su aplicación, y especialmente en su interpretación judicial, donde forma parte de los criterios habituales de fundamentación jurídica y de decisión.

No es por tanto el concepto de acción positiva, de discriminación positiva, ajeno a nuestro sistema jurídico. Es más, se ha desarrollado y asumido hoy día, a pesar de las resistencias tanto sociales como de la propia ciencia jurídica tradicional, en determinados campos en los que concurre:

- Un colectivo en situación de disvalor o infrarrepresentación.
- Que la conciencia social ha asumido que debe promover con un tratamiento desigual en positivo, que lo garantice.
- Y, en tercer lugar, sobre el que se ha tomado la decisión política de actuar tanto con medidas legislativas como administrativas.

En el campo concreto del derecho comunitario, tanto originario como derivado, en el acervo comunitario, es la acción positiva un concepto en constante evolución y que aporta novedades muy recientes.

Esta sería una observación innecesaria, pero que todavía conviene hacer: cuando hablamos del derecho comunitario, estamos hablando de derecho interno, de nuestro ordenamiento. No creo que sobre subrayar a veces esta obviedad.

Me voy a fijar en cinco fuentes del derecho comunitario para extraer los puntos básicos sobre los que se construye el concepto de acción positiva:

- La Directiva 76/207, de 9 de febrero, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo.
- La Carta Social de 1989, de la que deriva el Acuerdo sobre política social, Anejo al Protocolo n.º 14, del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.
- La Recomendación del Consejo de 13 de diciembre de 1984, relativa a la promoción de acciones positivas en favor de la mujer.
- La Directiva 97/80, del Consejo, relativa a la carga de la prueba en los casos de discriminación por razón de sexo.
- La última y controvertida jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la sentencia Marschall, de 11 de noviembre de 1997.

Todo ello, desde luego, debe verse a la luz de las importantes modificaciones que aporta la versión consolidada del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, a raíz de los cambios introducidos por el Tratado de Amsterdam, firmado el 2 de octubre de 1997.

En un anterior seminario organizado por Emakunde en las mismas fechas que la suscripción del Tratado del Amsterdam, y que versaba sobre el "principio de igualdad, discriminación y acción positiva" comentábamos, con lo incierto de la novedad, estas innovaciones del Tratado.

Si comparamos el texto consolidado actual del Tratado con el originario, encontramos:

1º. Que, según el artículo 2, al definirse las misiones de la Comunidad, las anteriores iban orientadas exclusivamente al desarrollo económico y aparecen ahora otros motivos de cohesión social, solidaridad, protección medioambiental y, entre ellos, la promoción de la igualdad entre el hombre y la mujer.

2º. En el artículo 3 se establecen los procedimientos que la Comunidad va a utilizar para alcanzar los fines definidos en el art. 2 anterior, señalando el elenco de políticas y acciones comunes que la Comunidad asume, cerrándose el precepto con el mandato de que "en todas las actividades contempladas... la Comunidad se fijará el objetivo de eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer y promover su igualdad".

Es ésta una referencia importante por un doble motivo. En primer lugar porque el objetivo de igualdad se define como un elemento horizontal en el desarrollo de todas las políticas y acciones comunes.

Y, en segundo lugar, porque aparece la idea de acción positiva, puesto que el objetivo de la Comunidad se define tanto en forma declarativa tradicional (eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer), pero también, en forma positiva (promover su igualdad). Veremos, además, que esa fórmula de promoción activa es la equivalente o coincidente con las fórmulas constitucionales estatales y con los ordenamientos internos.

3º. La acción positiva contra la discriminación por varios motivos y entre ellos el sexo aparece ya de modo expreso como instrumento del Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, en el artículo 13.

4º. El título XI del Tratado, relativo a la "Política Social, de educación, de formación profesional y de juventud" resulta determinante en la materia que nos ocupa.

El artículo 136, por referencia a la Carta Social Europea (Turín, 18.octubre.1961) y a la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores y trabajadoras de 1989, establece como objetivo la lucha contra las exclusiones.

El artículo 137 establece los instrumentos o procedimientos para la consecución de los objetivos definidos en el precepto anterior (siguiendo una sistemática idéntica a la de la Primera Parte del Tratado relativa a los Principios de la Comunidad), constituyendo una especie de Tratado Social dentro del Tratado.

En este precepto, se establece el apoyo y complemento de la Comunidad a los Estados miembros en el ámbito de "la igualdad entre hombres y mujeres por lo que respecta a las oportunidades del mercado laboral y al trato en el trabajo".

Para terminar esta comparación del Tratado consolidado, el nuevo artículo 141 establece para cada Estado la obligación de garantizar la aplicación del principio de igualdad de retribuciones para un mismo trabajo (lo que ya constaba en el antiguo artículo 119), añadiéndose el concepto de igualdad, también, para "trabajos de igual valor", incorporando esta idea que había sido desarrollada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

Se definen los términos de retribución y de igualdad de retribución, sin discriminación por razón de sexo, y vuelve a aparecer la acción positiva, encomendada al Consejo previa consulta al

Comité Económico y Social, para garantizar la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres.

Por último, en el número 4 de este artículo 141, se recoge la manifestación más intensa de la discriminación positiva al afirmar que:

"Con objeto de garantizar en la práctica la plena igualdad entre hombres y mujeres en la vida laboral, el principio de igualdad de trato no impedirá a ningún Estado miembro mantener o adoptar medidas que ofrezcan ventajas concretas destinadas a facilitar al sexo menos representado el ejercicio de actividades o compensar desventajas en sus carreras profesionales."

Se constitucionaliza de esta manera en el Tratado la discriminación positiva de los Estados como excepción a la regla de igualdad de trato por razón de sexo. Discriminación positiva en cuanto supone aceptar reglas y medidas de diferencia, de discriminación, en favor del sexo menos representado en una actividad profesional, como forma de acción directa contra situaciones sociales consolidadas.

Se ha elevado, así, directamente al Tratado la norma jurídica que antes provocaba la excepción contenida en el apartado 4 del artículo 2 de la Directiva 76/207, y sobre la que versaron las, entre otras, controvertidas Sentencias Kalanke y Marschall.

De este compendio de derecho comunitario podemos extraer cuatro reglas básicas para comprender el concepto de acción positiva y su definición en el ordenamiento comunitario.

### **PRIMERA REGLA. LA ACCIÓN POSITIVA NACE COMO CONSECUENCIA DE LA INSUFICIENCIA DE LAS NORMAS JURÍDICAS**

En efecto, como indica el p. 29 de la sentencia Marschall, nos encontramos ante una barrera social, una tendencia cultural en las relaciones laborales que provoca una conciencia extendida en favor de la contratación de los hombres. El Tribunal decía:

"... existe la tendencia a promover preferiblemente a los candidatos masculinos, en perjuicio de las candidatas femeninas, debido, particularmente, a determinados prejuicios e ideas estereotipadas sobre el papel y las capacidades de la mujer en la vida activa, y al temor, por ejemplo, a que las mujeres interrumpan más frecuentemente su carrera, a que, debido a las tareas del hogar y familiares, organicen su jornada laboral de forma menos flexible o a que se ausenten más, a menudo debido a embarazos, partos y periodos de lactancia."

Ante una situación de prejuicio cultural extendido en la sociedad, se debe ser consciente de que las normas jurídicas existentes sobre igualdad de trato son, por sí solas, insuficientes para eliminar toda forma de desigualdad de hecho, si paralelamente no se emprenden acciones tendentes a compensar (y esta es la definición de la acción positiva), los efectos perjudiciales que resultan de actitudes, de comportamientos y de estructuras de la sociedad.

Esta idea básica para entender el concepto de acción positiva se encuentra tanto en la exposición de motivos de la Recomendación del Consejo 84/635, como en la jurisprudencia, tanto en la sentencia Kalanke (p.20), como en la Marschall (p. 28).

## **SEGUNDA REGLA. LA ACCIÓN POSITIVA REQUIERE LA PREVIA CONSTATAción DE UNA QUIEBRA AL PRINCIPIO DE IGUALDAD DE TRATO**

La regla es evidente, pero lo que quiero es resaltar que el ordenamiento comunitario nos ofrece conceptos más elaborados para poder afirmar cuándo se quiebra el principio de igualdad.

Así, se entiende por igualdad de trato, no la equiparación formal de situaciones, que es lo que suele obtenerse de la norma jurídica, sino la ausencia de toda discriminación de hecho, en la situación práctica, y por referencia tanto a discriminaciones directas como indirectas.

A su vez se entiende por discriminación indirecta cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutro produzca, sin embargo, el resultado de afectar a una proporción substancialmente mayor de miembros de un mismo sexo.

Por supuesto, porque el derecho no es sino una regla de ponderación de intereses legítimos concurrentes, el concepto anterior de discriminación indirecta se entiende siempre y cuando dicha disposición, criterio o práctica no se justifique o resulte adecuado y necesario por criterios objetivos no relacionados con el sexo.

## **TERCERA REGLA. LA ACCIÓN POSITIVA DEPENDE FUNDAMENTALMENTE DE LA VOLUNTAD POLÍTICA INTERNA DE CADA ESTADO**

Si bien hemos visto que el Tratado, tras la reforma de Amsterdam implica de una forma mucho más avanzada a las instituciones comunitarias de lo que sucedía en los textos originarios, lo cierto es que la asunción y puesta en marcha de medidas de discriminación positiva depende fundamentalmente de la conciencia y voluntad política interna de los Estados miembros.

En primer lugar, decir que del acervo comunitario se desprende una llamada en este sentido muy especial a la acción del sector público y de los agentes e interlocutores sociales, vistos estos ámbitos como motores del cambio y del progreso social.

En mi criterio éste es un punto de crítica. Conectando con las reflexiones que hacía en el inicio de mi exposición, la llamada al sector público y a los interlocutores sociales, siendo necesaria resulta hoy un tanto pobre.

La sociedad hoy cuenta con plataformas alternativas de expresión y participación en lo público ajenas al entramado oficial mucho más activas y valientes en sus actitudes que los agentes clásicos y con un impacto y aceptación muy alto en la conciencia general. No creo que puede prescindirse de estos agentes de cambio, auténticos motores del progreso hoy día y más en el futuro.

Pero quiero dar especial importancia a otro aspecto relevante que me surge a la luz de esta tercera regla.

La acción positiva, no aparece todavía definida como un mandato comunitario. Hay una dependencia básica de la voluntad política interna en los Estados miembros.

El auténtico mandato comunitario termina por referencia a la igualdad formal. A la afirmación del principio de igualdad de trato, entendido, eso sí, en la forma amplia que ya hemos comentado.

La acción positiva es un paso más. Es una excepción activa a la regla general de igualdad y, excepción que se hace en favor del colectivo infrarrepresentado.

Propiamente dicho, lo que el ordenamiento hace es declarar que en los casos justificados, los Estados pueden accionar esa excepción sin que ello quiebre el principio general de igualdad.

El apartado 4 del artículo 2 de la Directiva 76/207, base del debate en las sentencias Kalanke y Marschall, resulta muy gráfico en este sentido al decir que la Directiva no obstará a las medidas encaminadas a promover la igualdad que adopten los Estados.

En el mismo sentido, el antes comentado nuevo artículo 141.4 del Tratado, lo que establece al objeto de garantizar en la práctica la plena igualdad es que el principio de igualdad de trato no impedirá a ningún Estado miembro mantener o adoptar medidas que ofrezcan ventajas concretas.

Por su parte, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia está impregnada de esta idea. Realiza contrastes entre el principio de igualdad y las excepciones positivas que adopten los Estados miembros.

Estamos pues en un campo en el que la voluntad política interna de los Estados por un lado, y la iniciativa de progreso de los agentes sociales de otro, tienen atribuido el papel fundamental.

**CUARTA REGLA. LA IDEA DE LA CLÁUSULA DE APERTURA.  
LA ACCIÓN POSITIVA ES UNA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE  
IGUALDAD DE TRATO Y, POR TAL NATURALEZA, ES LIMITADA**

Es esta una cuestión de profunda raíz jurídica que conecta con el título de esta ponencia: El marco jurídico de la acción positiva. La referencia a un marco jurídico, aunque suele provenir del inconsciente, significa precisamente la búsqueda y definición de los contornos, del ámbito de juego de un concepto jurídico, determinando cuál es su contenido real y qué aspectos lo sobrepasan quedando fuera del mismo.

La idea de que la acción positiva es una excepción a la regla general del principio de igualdad y como tal excepción está limitada y ha de ser objeto de interpretación restrictiva, es una constante en la jurisprudencia europea y, también, resulta común a la abundantísima jurisprudencia constitucional española sobre el principio de igualdad.

Entiendo que fue este elemento, insisto común en el derecho comparado, el que fundamentaba y explicaba el fallo de la sentencia Kalanke.

Resumidamente esta sentencia decía que siendo las medidas de discriminación positiva excepciones a la regla, no cabe introducirlas con un automatismo absoluto, sin ponderación alguna de otros elementos.

La sentencia Kalanke, como otras, no juzgaba el caso concreto del Sr. Kalanke. Juzgaba una determinada Ley del Land de Bremen. Dicha Ley creaba una regla absoluta de automatismo en la preferencia de la mujer en los sectores infrarrepresentados. Convertía la excepción en regla general, sin posibilidad de ponderación de otros intereses legítimos concurrentes. Y por dicho automatismo la consideraba contraria al principio de igualdad del Tratado.

Esta idea de la necesaria posibilidad de ponderación de intereses concurrentes es, desde luego, común en el ordenamiento constitucional español.

---

La sentencia Marschall da el importante paso de profundizar en el concepto de ponderación de intereses legítimos, a través de lo que denomina la cláusula de apertura.

Veamos el contenido que el Tribunal de Justicia otorga a esa cláusula de apertura:

1. En primer lugar, se parte de aceptar la discriminación positiva como integrante de la propia garantía del principio de igualdad.
2. La cláusula de apertura se opone al automatismo en el juego de la excepción que supone la discriminación positiva.
3. La norma debe garantizar que las candidaturas de mujeres y de hombres serán objeto de una apreciación objetiva que tenga en cuenta todos los criterios relativos a cada persona candidata con independencia del sexo.
4. La preferencia de la candidata mujer debe ignorarse cuando en la valoración de esos criterios concurrentes, uno o varios inclinen la balanza en favor del candidato hombre.
5. Evidentemente, esos criterios concurrentes a valorar no pueden tener vinculación con el hecho del sexo, en perjuicio de la mujer.

No aclara el Tribunal de Justicia cuáles pueden ser esos criterios relativos a cada candidato o candidata que deben ponderarse, evitando el automatismo en la decisión.

Entiendo que tales criterios deben referirse a la ponderación de otros valores igualmente necesitados de protección según el propio Tratado y según las respectivas Constituciones de los Estados miembros.

Así, el propio Tratado prevé la posibilidad de acción positiva en favor de otros colectivos amenazados de discriminación, por razón de origen racial o étnico, religión, convicciones, discapacidad, edad, etc.

Estos son valores claros, requeridos en su caso de protección positiva, que entrarían sin mayores dudas en la aplicación ponderativa de la cláusula de apertura.

Encontramos, sin embargo, otros sectores en los que es más arriesgado pronunciarse. Por ejemplo, cómo jugaría un derecho proclamado en todas las Constituciones como es el derecho al trabajo, en una situación de exclusión por paro prolongado y obligaciones familiares, frente a la regla de preferencia en la contratación de la mujer.

Estos serán los términos de la ponderación de intereses que corresponde desarrollar a la legislación estatal.

### 3.

## *Ordenamiento jurídico español*

Ya he adelantado cómo la idea de discriminación positiva no resulta extraña a la tradición jurídica española.

Incluso antes de la aprobación de la Constitución del 78, alguna doctrina trasladaba la revolucionaria construcción jurisprudencial italiana conocida como el uso alternativo del derecho, en base al artículo 3.1 del Título Preliminar del Código Civil.

Estas teorías que se afianzaban en la aplicación multidisciplinar, a todos los sectores del ordenamiento, del Título Preliminar del Código Civil, encontraban en el criterio de interpretación de las

---

normas de conformidad con la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, sustento suficiente para argumentar en favor de una teoría del uso interpretativo del derecho, de alcance más limitado que el precedente italiano del uso alternativo, aunque dirigido a la misma finalidad: Que el intérprete o la interprete del derecho y, especialmente el juez o la jueza, al resolver los casos concretos, actuara sobre la norma a través de una interpretación que favoreciera a la parte más débil de una relación, a pesar de que se estuviera ante situaciones de igualdad formal garantizadas por normas aparentemente neutrales.

Las escasas consecuencias de esta avanzada teoría encontraron acogida únicamente en el campo del derecho laboral, reforzándose su carácter tuitivo o protector de la parte "débil" de la relación: el trabajador o trabajadora.

La Constitución española supera esta fase y junto a la plasmación del principio formal de igualdad en términos tradicionales, con la prohibición de discriminaciones por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, que hace el artículo 14, contiene otros dos mandatos que conectan directamente con el concepto de acción positiva.

Uno, el artículo 149.1.1 que atribuye al Estado la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles y españolas.

Es éste un mandato a quien legisla. La Ley debe ser el primer agente activo garantizador de condiciones de igualdad real y efectiva.

Estamos en presencia así del mayor valor en favor de la igualdad real, que ha de atenderse en el momento de construcción del derecho.

Como decía Pietro Barcelona, estamos hoy día en una fase más avanzada respecto a aquella construcción italiana del uso alternativo que se encomendaba al aplicador o aplicadora o intérprete del derecho.

Más avanzada porque hoy día la función política de dirección de la sociedad, no puede ser relegada al momento jurisdiccional, en el que el conflicto entre partes ya se ha producido, sino que la acción debe situarse en el momento inicial del sistema de fuentes, en la fase de producción normativa, recogiendo directamente en el ordenamiento el valor de igualdad real y los medios positivos de su garantía.

Este precepto constitucional, el art. 149.1.1, podría así tener una influencia progresiva en el ordenamiento español, si no se hubiera quemado como instrumento habitual en favor del Estado para ampliar sus títulos competenciales en detrimento del ámbito de autonomía de las Comunidades Autónomas.

Pero la idea de la acción positiva se refuerza en la Constitución y se encomienda a todos los poderes públicos, no sólo al legislativo, en el artículo 9.2.

Dicho precepto encomienda a "todos los poderes públicos promover las condiciones para que la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas y a remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud."

Se recogen expresamente los elementos constitutivos de la acción positiva:

- Promoción de condiciones de igualdad.
- Igualdad individual y colectiva.
- No igualdad formal, sino real y efectiva.
- Y, remoción positiva de los obstáculos que impidan o dificulten esa igualdad.

El Tribunal Constitucional, en cuanto máximo intérprete de la Constitución, ha profundizado en estos criterios.

El principio de igualdad del art. 14, ha sido y es, junto al de tutela judicial efectiva del art. 24, el derecho fundamental que mayor número de pronunciamientos jurisprudenciales ha merecido.

Hoy día contamos así con una abundantísima jurisprudencia sobre cómo juega en el ordenamiento español este principio de igualdad material.

Haciendo un resumen de urgencia, los pilares sobre los que se asienta la interpretación de la jurisprudencia constitucional sobre el principio de igualdad, son dos:

Primero. La igualdad real requiere el tratamiento desigual de situaciones desiguales.

Segundo. El criterio de razonabilidad y proporción tanto en la inclusión en las normas, como en su aplicación y ejecución, de dicho tratamiento desigual.

El primer pilar, tratamiento desigual de situaciones desiguales, lo ha aplicado expresamente el Tribunal Constitucional, admitiendo su constitucionalidad en el campo de la acción positiva dirigida a la promoción de la mujer en situación de infrarrepresentación.

A modo de ejemplo, las Sentencias 3/93 y 16/95, entendieron que:

"entre los posibles elementos justificadores del distinto tratamiento normativo, se encontrarán indudablemente aquellas medidas de acción positiva en beneficio de la mujer, en virtud de las cuales la persona de sexo femenino, como sujeto protegido de las mismas (...), pero sobre todo, como agente o sujeto activo de su propia realización personal, pueda contribuir a poner fin a una situación de inferioridad en la vida social y jurídica, caracterizada por la existencia de numerosas trabas de toda índole en el acceso al trabajo y en la protección a lo largo de la actividad laboral y profesional."

Quiero subrayar una idea vinculada a esta interpretación constitucional.

Decíamos que el derecho comunitario no incorporaba un mandato expreso de discriminación positiva, sino que lo planteaba como acción posible de los Estados, no incompatible con el principio de igualdad formal recogido en el Tratado.

Sin embargo, a la luz de la doctrina constitucional el mandato aparece reforzado. De la Constitución y de su interpretación directa por el Tribunal Constitucional se obtiene que la forma en que el ordenamiento español entiende el principio de igualdad, requiere y exige adoptar el criterio de acción positiva en los supuestos en que concurra un colectivo infrarrepresentado en la realidad social.

La no incompatibilidad con el Tratado, se convierte en exigencia constitucional.

#### 4.

## *El ordenamiento vasco*

Una breve referencia al ordenamiento vasco para concluir.

De entrada debemos trasladar todo lo dicho hasta ahora. El Estatuto de Gernika, en su artículo 9.2.d) reproduce el mandato constitucional de promoción real y efectiva de la igualdad y de remoción por los poderes públicos de los obstáculos que la dificulten o impidan.

También, citar que la forma de articulación de ese mandato general a los poderes públicos se concreta en el Gobierno Vasco, en estos momentos, a través del "II Plan de Acción Positiva para las mujeres en la Comunidad Autónoma de Euskadi".

El Plan, en cuanto instrumento de programación del sector público en esta materia, se dirige a coordinar acciones públicas de todos los Departamentos del Gobierno, definiendo medidas concretas de acción positiva, delimitando responsables de su ejecución, fijando tiempos para ella y creando elementos de coordinación.

Se diseña con la voluntad política de superar la mera adición de acciones y recursos, aportando una sistemática para dirigir la acción pública hacia la finalidad de garantizar la igualdad de trato.

La idea central del Plan se anuncia con claridad en su Introducción, y puede ser un buen resumen de toda la reflexión que hemos realizado:

"No basta con garantizar la igualdad de oportunidades; son necesarias otras formas de intervención orientadas a remover los obstáculos reales para la participación de las mujeres en igualdad de condiciones."

---

**M<sup>º</sup> JOSÉ AUBET SEMMLER**

**"Colectivo de mujeres  
divergentes" Barcelona**

**M<sup>º</sup> CARMEN GALLASTEGI  
ZULAIKA**

**Dpto. Fundamentos del Análisis  
Económico. Universidad del  
País Vasco**

*Marco*

*económico:*

*Unión Europea,*

*Tratado de*

*Maastricht,*

*modificaciones*

*del Tratado de*

*Amsterdam*

## *Introducción*

### 1.

“El Tratado de Amsterdam no es favorable para las mujeres” dijo en su día Gertrud Wartenberg, presidenta del Lobby Europeo de Mujeres.

“El Tratado de Amsterdam no respondió a lo que se había previsto. Las discusiones de la Agenda 2000 [el paquete presupuestario para el periodo 2000-2006] serán penosas en ausencia de una definición clara de los objetivos que buscamos, y las discusiones de la ampliación hacia el Este serán difícilísimas si no hemos diseñado antes qué gran Europa queremos”.

Estas palabras no son de un “rojo izquierdista” opuesto a los últimos tratados comunitarios, sino del propio Jacques Delors, ex-presidente de la Comisión y artífice último de esos tratados. De sus palabras cabe deducir que:

1. No hay proyecto de Europa más allá de la moneda única y que ‘todo lo demás’ —es decir, el proyecto, el objetivo— está por hacer.
2. El Tratado de Amsterdam fue un fracaso en su objetivo de reformar y democratizar en profundidad las instituciones comunitarias.
3. El “paquete presupuestario” hasta el año 2006 presenta dificultades acumuladas y añadidas de muy difícil solución.
4. El futuro que nos aguarda (es de suponer que sobre todo a los países periféricos —del sur y del este—) puede ser penoso, muy lejos de las maravillas que nos han contado y prometido.
5. El hecho de que estas palabras se digan ahora y no en 1992 cuando se presentó y ratificó el Tratado en los entonces 12 países miembros indica una política consciente por parte de la Comisión y de los gobiernos de ‘dosificar’ y ‘ocultar’ una parte relevante de la información.

No se trata de conclusiones precipitadas en absoluto. De hecho las estamos ya viviendo en estos últimos años: recortes presupuestarios en los ministerios o sus homólogos autonómicos de Asuntos Sociales, Trabajo, Ecología, Salud y Educación. Y lo mismo ocurre en todos los países de la Unión Europea, incluidos los “modelos” del Bienestar nórdicos: Suecia, Dinamarca y Finlandia.

### 2.

## *El marco histórico del Tratado*

No resulta ocioso recordar aquí que el Tratado de Maastricht, redactado en pocas semanas, surge en un contexto de emergencia (reunificación alemana, presiones sobre el franco francés), que se traduce en un pacto de urgencia entre Mitterrand y Kohl para evitar que la nueva Alemania unificada se descolgara de la construcción europea y se convirtiera de nuevo en el poder dominante de Europa. Y Francia no quería convertirse en una provincia alemana. Así, el tratado, que nace con una clara impronta franco-alemana, se redacta y se somete a ratificación a todos los países miembros de la Unión Europea con total independencia —indiferencia— del contexto de recesión y de involución de los derechos sociales que ya se dejaba sentir en Europa. Recordemos asimismo que Suiza, Islandia y Noruega se han negado a entrar en esta UE (el voto negativo fue mayoritario entre las mujeres), y que Dinamarca y el Reino Unido se han acogido a la cláusula de “opting

out", es decir, de no entrada automática en la última fase de la unión monetaria que se inicia el año que viene. Son muchos millones de habitantes europeos y europeas que han dicho no. Y merece la pena tenerlo en cuenta, porque son países que han tenido el derecho democrático de debatir amplia y extensamente sobre los pros y los contras y votar en referéndum.

### 3. *El marco económico del Tratado*

El Tratado de Maastricht, y su anexo el de Amsterdam, propone una moneda única para una única política económica para un mercado único, y cumple así con la segunda fase prevista en el Tratado de Roma, la Unión económica y monetaria (UEM). Los argumentos que se avanzaron y se avanzan para justificar el contenido del tratado y los criterios de convergencia son diversos: supone una garantía para la paz; institucionaliza un marco común para actuar colectivamente; ofrece un marco jurídico de base para la estabilidad de los precios; garantiza una moneda tan fuerte y estable como su modelo, el marco alemán y, aboliendo las multimonedas europeas, permite una transparencia mayor a la hora de comparar salarios, servicios y precios. Y se evitan las devaluaciones y las presiones sobre las monedas más débiles. La UEM sería, pues, necesaria para superar la vulnerabilidad de las naciones y/o empresas pequeñas frente a los grandes bloques (japonés y americano) y frente a la fuerza gigantesca e incontrolable de los mercados financieros, que son rápidos, operan a muy corto plazo y sólo se rigen por el beneficio. Se trata indudablemente de ventajas nada despreciables.

Pero, como en toda la arena política, lo que importa, lo que define un proyecto, no es tanto el QUÉ sino el CÓMO, y aquí ya entramos en harina de otro costal. Porque para esas tareas que se enuncian, el Tratado se dota de un lenguaje inasequible y prevé sólo unos instrumentos y unos objetivos casi exclusivamente monetarios que ni remotamente responden ni a las expectativas ni a los retos para los que fue pensado. Y ese es su principal problema, la verdadera manzana de la discordia y del descontento popular. Y la razón que explica que no se haya sometido a referéndum en todos los países de la Unión, ni siquiera en el epicentro de la Unión, Alemania.

#### 3.1 **UNA ECONOMÍA DE MERCADO DE LIBRE COMPETENCIA**

En el Tratado se define por primera vez el espacio europeo como una "economía de mercado abierta donde la competencia es libre", sin más limitaciones ni matices. De ese modo:

- lo que hasta ahora había sido un medio —el crecimiento económico y la política macroeconómica— se convierte ahora de facto en un fin (Art. B del Tratado);
- los criterios para la convergencia económica (topes a la inflación, a las tasas de interés, al déficit público y a la deuda) son rígidos, aleatorios e iguales para economías desiguales, y el plazo de convergencia es sumamente corto, de sólo seis años (1993-1999), lo que implica unos costos desiguales en materia social y de empleo para países y colectivos desiguales;

- esa imposición de una “economía de mercado” rompe con gran parte de la tradición y patrimonio europeos en materia de conquistas sociales; dificulta —léase imposibilita— otras políticas económicas no liberales (socialdemócratas, socializantes, etc.) y en este sentido supone una amenaza para los espacios todavía no mercantilizados (es decir, gran parte del sector público: sanidad, educación, pensiones, etc.);
- ambos tratados mencionan de puntillas “el progreso social” y el empleo como fin último perseguido, pero no los desarrollan. Y la incorporación de los derechos fundamentales en el preámbulo del Tratado de Amsterdam sólo tiene un alcance retórico, puesto que no se han adoptado disposiciones ni presupuestos para responder a los principales problemas sociales que afectan a la mayoría de ciudadanas de la UE. Todo lo cual se traduce en carencias evidentes en materia de derechos sociales, laborales y cívicos, fundamentos últimos de legitimación de toda política económica y de la propia ciudadanía;
- tampoco se contemplan medidas de armonización fiscal o impositiva a nivel de la UE, ni existe un presupuesto verdaderamente comunitario capaz de garantizar una redistribución justa de la riqueza generada por todos y todas (porque es sumamente pequeño para tal función), lo cual augura un agravamiento de las desigualdades sociales y de género y un desigual reparto de la riqueza a nivel nacional y comunitario en las próximas décadas.

### 3.2

#### **MAASTRICHT/AMSTERDAM Y LAS CARENCIAS EN MATERIA SOCIAL**

Que el Tratado de Maastricht es, en la práctica, incompatible con plenos derechos sociales y cívicos lo confirma el autismo del Tratado de Amsterdam respecto de la Conferencia Intergubernamental (CIG) y respecto de las conclusiones del Comité de Sabios y Sabias (1995) en materia social y cívica, pese a la prudencia y moderación de esas conclusiones. Recordemos que ese Comité fue requerido oficialmente por la Comisión para elaborar unas recomendaciones que enmendaran las carencias del Tratado de Maastricht en materia de derechos fundamentales y democráticos.

De modo que el empleo y “lo social” ocupan en realidad un lugar totalmente secundario y dependiente de la convergencia monetaria. La seguridad social, las pensiones, el salario mínimo, el empleo, los subsidios de desempleo, las prestaciones sociales, la cultura, el medio ambiente, siguen moviéndose en el ámbito “nacional” o sujetos al voto de “unanimidad” en la UE, lo que obstaculiza su “comunitarización” a corto plazo. Porque sin armonización en materia social a nivel comunitario, el único instrumento para “ser competitivos” en el marco de una moneda única (no devaluable) será la política salarial, ciertamente a la baja o como máximo “congelada” (como ya ocurre con las y los funcionarios de nivel bajo y medio). En otras palabras, los objetivos sociales no gozan de autonomía respecto de los objetivos macroeconómicos o, lo que es lo mismo, nuestro futuro social y laboral dependerá más del futuro Banco Central Europeo que de las ideologías políticas de las y los miembros del Consejo europeo o de los gobiernos. Es conveniente decirlo así, crudamente, para que, a la hora de diseñar estrategias a nivel comunitario, no pequemos de ingenuidad.

El leit motiv de los tratados, la reducción del déficit, de la deuda y de la inflación, tiene su cara positiva y su cara negativa. Es positivo que la inflación sea mínima, porque es un "impuesto" que perjudica más a las economías precarias que a las clases privilegiadas. No endeudarse en exceso es, también, y sobre el papel, bueno, sobre todo cuando el precio de los créditos y préstamos a los Estados son caros. Pero esos criterios, manejados en abstracto, sin referentes sociales y concretos, pueden crear —están creando de hecho— una situación muy próxima al "todo vale mientras las grandes cifras cuadren a final de año". Se vende patrimonio colectivo (privatizaciones de empresas públicas) para asegurar ingresos, y se recortan partidas presupuestarias en todos aquellos sectores que significan o se consideran gasto, es decir, inversión en el sector público, que han dejado de considerarse una inversión de futuro para pasar a verse como un lastre. Y cuando decimos inversión de futuro nos estamos refiriendo a sanidad, educación, servicios y transferencias sociales, guarderías públicas, escuelas de día, cuidado y atención de personas ancianas y enfermas, etc.

## 4.

*Las recomendaciones de la  
Comisión a los Ecofines*

El contenido del Tratado, el Pacto no escrito de Estabilidad, el Banco Central Europeo y las tendencias que se apuntan están dando un protagonismo sin precedentes a los Ministros y Ministras de economía y finanzas —unas personas no elegidas democráticamente—. Los demás ministerios, como el de trabajo, asuntos sociales, sanidad, educación, aparecen ahora supeditados a los criterios, dictámenes y recomendaciones de los llamados "Ecofines", que se han convertido en poco tiempo en un auténtico subgobierno en la sombra que debate y decide en secreto, sin control democrático alguno y sin dar cuenta a la población. Cuando ellos, o los presidentes o presidentas de los bancos centrales, pactan y mueven un decimal aquí o allá —de inflación, de déficit, de tasas de interés— están jugando con la suerte y tal vez con el empobrecimiento de millones de personas, sobre todo de las mujeres. Por eso, como ya habrá comentado Eliane Vogel-Polsky, tienen tanta trascendencia las recomendaciones que ha elaborado la Comisión a los Ecofines en materia de orientación de políticas económicas para el próximo futuro, en el sentido de un mayor control de los salarios —siempre por debajo de la inflación—, una mayor flexibilización del mercado de trabajo —léase mayor inseguridad y precariedad— y una política presupuestaria sin déficit —tipo americano, con nulas posibilidades de ampliar el sector público. Porque esas recomendaciones, una vez en el Consejo de Ministros y Ministras comunitario, suelen traducirse en decisiones sobre límites sociales, salariales, fiscales en concordancia con las directrices recibidas.

## *La situación de las mujeres europeas tras el Tratado*

En toda Europa se han iniciado los recortes sociales, en mayor o menor grado. Los Tratados de Maastricht y de Amsterdam hablan de convergencia monetaria y económica. Pero en realidad todo el acento se ha puesto en la convergencia monetaria. Y esa rígida convergencia monetaria en realidad bloquea la convergencia económica real, esto es, la convergencia en materia de salarios, pensiones y precios en la UE. Dicho de otra manera, la convergencia monetaria sólo ha sido y es posible manteniendo las diferencias económicas (salarios y precios) previamente existentes entre países, clases y sexos.

En efecto, imaginemos por un momento que se decidiese finalmente igualar los salarios de las mujeres con los de los hombres en toda Europa (lo que supondría un aumento del 25 al 30% de la llamada 'masa salarial' global, y en España el 34,5%). Inmediatamente saltarían los 'ecofines' y los 'expertos o expertas' para vaticinar al menos dos desastres, a saber: a) ese incrementado poder adquisitivo, al generar mayor consumo, produciría mayor inflación y por lo tanto sería considerado 'indeseable'; b) las empresas perderían competitividad —la palabra mágica— y tendrían que o bien cerrar o bien reducir sus costes laborales, es decir, despedir personal o rebajar salarios, lo que finalmente equivale a preguntarnos si preferimos morir en boca del león (despido-desempleo) o del lobo (precariedad o subsalarios).

No hay más que leer las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional (septiembre de 1997) de que si no se "flexibilizan" los mercados de trabajo en la UE, habrá más desempleo cuando entre en funcionamiento la moneda única, "ya que los países no podrán usar el tipo de cambio para mejorar su competitividad y el ajuste se tendrá que hacer mediante la reducción de costes de las empresas y la pérdida de puestos de trabajo . . . por lo que habrá que 'reformular' las prestaciones sociales y el mercado de trabajo". . . !

Esta política de bloqueo de la convergencia económica y del déficit se está traduciendo en un progresivo desmantelamiento del Estado del Bienestar europeo, que afecta más profundamente a países que, como España, Italia, Portugal o Grecia, están en la cola en materia de derechos, servicios y transferencias sociales. Este desmantelamiento afecta más severamente a las mujeres porque:

- cuando hay recortes en la esfera pública y social, donde hay una mayoría, real o potencial, de empleos ocupados por mujeres, son las mujeres quienes pierden su puesto de trabajo;
- cuando hay recortes en el sector social y en las áreas de salud-educación-cuidados, significa que las mujeres tendremos más trabajo —invisible estadísticamente y no remunerado— en casa;
- significa también que las mujeres tendremos menos servicios e infraestructuras que nos permitan optar libremente por un trabajo digno y remunerado fuera de casa.

## Consecuencias para las mujeres españolas

Ofrecemos algunos datos reveladores:

- El PIB por habitante en España ha caído del 79% al 75% en relación con la media comunitaria entre 1975 y 1995 (*Le Monde Diplomatique*, mayo, p. 19).
- La tasa de desempleo de mujeres se ha mantenido entre las más altas del mundo y es la más alta, con diferencia, de toda la UE. En realidad hay en España cerca de 7 millones de mujeres “inactivas” (no ocupadas), una mayoría de las cuales son “invisibles” estadísticamente porque no están inscritas en el INEM. Si a este colectivo se añaden todas aquellas que reciben ayuda financiera del Estado y aquellas que trabajan a cambio de un subsalario, se obtiene un nivel altísimo de no autonomía de las mujeres para diseñar proyectos de vida propios.
- El “estado social” español es el de menor tasa de crecimiento de puestos de trabajo: sólo un 22% de mujeres trabajan en el sector público, frente a más del 50% en la UE. Esta insuficiencia de servicios y prestaciones sociales públicos la tienen que cubrir las mujeres españolas, cuando en otros países europeos los provee el Estado.
- España gasta menos por persona en protección social, en sanidad y en educación públicas que la mayoría de los países de la UE, y somos hiperdeficitarios en escuelas infantiles públicas y en servicios públicos de ayuda domiciliaria a las personas ancianas.
- La esperanza de vida, uno de los indicadores sociales y de bienestar de un país, ha disminuido en España (OMS, 1997) en los últimos diez años, y afecta más a las clases sociales con pocos recursos que a las clases altas (hasta diez años de diferencia entre una clase social y otra en algunas regiones, como en Cataluña por ejemplo).
- Las diferencias de ingresos entre la población también ha aumentado. Entre las 48.000 pesetas de la pensión de viudedad y los millones mensuales que cobra un alto cargo público, hay más que un abismo. Sólo Italia y España presentan una diferencia tan grande entre el salario mínimo y el salario de un diputado o diputada (1/10), una diferencia que triplica la de algunos países con una cultura más igualitaria, como Dinamarca o Suecia.
- España, junto con Turquía y Portugal, están en la cola en materia de porcentaje de población adulta con escasa o poca educación, y el nuestro es el país que gasta menos en infraestructuras en los tres niveles educativos. El gasto por estudiante universitario es casi la mitad del promedio de la OCDE (V. Navarro, *El País*, 18.5.98). Y aún así seguimos recortando los recursos para la educación.

La vía queda libre, pues, para una mayor desprotección de los colectivos más vulnerables (las mujeres, las y los jóvenes, los niños y las niñas, las personas inmigrantes) y para una “desigualdad de oportunidades”. La lógica macroeconómica neoliberal no ofrece, pues, salida si no es “más beneficio privado con más precariedad pública”. Y esa es la lógica a la que las mujeres tendremos que hacer frente.

7.

## *La estructura del tiempo*

Una distribución —y retribución— desigual del tiempo en función del género es un factor crucial para mantener a la mujer “donde le corresponde”. Para desarrollar todas nuestras potencialidades, para participar en la vida política, necesitamos TIEMPO. Y esto significa no sólo la universalización de una economía de servicios sociales para mujeres sino también el reconocimiento público de la economía doméstica (en términos de creación de riqueza, de socialización y de cultura, etc.). El factor tiempo es un recurso de importancia vital, pero su distribución y remuneración no es igual para ambos géneros. La falta de tiempo opera contra nuestra posibilidad de participar en la vida social y política. El “tiempo” está institucionalizado según sexos, y desempeña un rol importante en el acceso al empleo remunerado (aunque no sea el ideal o suponga hoy por hoy doble y triple jornada), a los derechos sociales y políticos y a los beneficios sociales. Las mujeres, en desventaja debido a nuestra particular forma de participar en el mercado de trabajo (a tiempo parcial, temporal o precario, economía sumergida, etc.) y debido al no reconocimiento del tiempo y conocimientos que dedicamos al cuidado de las otras personas, somos las primeras interesadas en cambiar la “estructura del tiempo” en beneficio de todos y todas. Ello es inseparable de una reorganización del trabajo en general a nivel de toda la sociedad.

8.

## *Mainstreaming, cuotas, acción positiva, etc.*

El artículo 119 del Tratado de Roma ya garantizaba la igualdad de oportunidades de hombres y mujeres. Cuarenta años más tarde, aunque se ha avanzado en algunos aspectos, nos hemos estancado en otros y hemos retrocedido en algunos fundamentales para nosotras. Hoy, hablar de mainstreaming, de cuotas, de acciones positivas, etc, ha pasado a formar parte del lenguaje y del acervo comunitarios, y la impresión que produce es que, en el fondo, esconde una débil voluntad de ‘cambiar algo para que nada cambie’. Porque estas propuestas, que muchas mujeres presentan de buena fe como una buena estrategia posible en la actual situación, sólo son efectivas coyunturalmente, tienen resultados muy desiguales según países, regiones y culturas, y en todo caso son útiles sólo para una minoría. Y lo que la práctica refleja es que no inciden ni afectan para nada el fondo de la cuestión, la causa real de la desigualdad. Aún cuando no se deben desechar sin más, y aunque puedan producir “buenas prácticas”, sí cabe mencionar que su principal defecto, a diferencia de los movimientos neo-feministas de los sesenta y setenta, es que no se enmarcan en una estrategia más global y a largo plazo que contemple una crítica radical y un cambio en profundidad de la realidad socioeconómica, ideológica y cultural de este fin de siglo.

En este sentido se presentan como sustitutivas, no como complementarias, de otras estrategias posibles y de mayor calado. Porque no alteran en absoluto el altísimo nivel de dependencia económica de las mujeres (especialmente grave en el sur de Europa), ni la estructuración del tiempo (res-

ponsable de la perpetuación de la desigualdad a la hora de participar, trabajar, retribuir, cuidar, envejecer, etc.), ni frenan la desigualdad de oportunidades de una mayoría (al menos en España), ni ofrecen una alternativa al previsible futuro de pobreza y de precariedad de miles de mujeres. Hablar de mainstreaming, o de cuotas, o de acciones positivas en un país cuya ley electoral obliga a listas cerradas y bloqueadas, donde sólo tienen un salario digno tres de cada diez mujeres y donde el resto vive dependiendo de los recursos y del tiempo de otras personas crea, cuanto menos, perplejidad. Una medida del abismo que existe entre la calle —española— y Bruselas, o entre las mujeres y una mayoría de ‘mujeres políticas’.

## 9. *La economía real y las mujeres*

En el fondo, en la economía real, están funcionando las leyes del mercado, es decir, las leyes del beneficio privado, las leyes del más fuerte. Esas leyes, ciegas y opacas (y cada día más inhumanas), operan como auténticas corrientes subterráneas que apenas se ven alteradas por las brisas en la superficie. Esa fuerza ahora sin trabas no es incompatible en absoluto con una alta representación cuantitativa de mujeres en determinadas instancias e instituciones políticas (parlamentos, ayuntamientos, etc.), pero sí es incompatible con una política —una cultura— auténticamente igualitaria. Porque el sistema impuesto por el Tratado de Maastricht, y el sistema neocapitalista en general, opera y funciona mucho mejor y con mayor eficacia sin igualdad, es decir, obviando los intereses y necesidades de las mujeres como tales y, en general, de las personas más desfavorecidas. El capitalismo nació y funciona sólo si permanece divorciado del ámbito privado, o, mejor dicho, si consolida el abismo entre lo Público y lo Privado, invisibilizando el ámbito de la vida y de la reproducción. En otras palabras, necesita el trabajo doméstico —reproductivo— no remunerado de las mujeres; necesita disponibilidad absoluta de mano de obra dispuesta a venderse por poco dinero y cuando se la necesite (embarazos, excedencias por maternidad son trabas a su ‘buen funcionamiento’); y necesita también que una parte del colectivo de las mujeres colabore, aunque sea como ‘pepito grillo’, por aquello de la apariencia de legitimidad. La prueba es que sólo aquellos países que han preservado un espacio altamente desmercantilizado (los países escandinavos, algunos países socialistas) han podido garantizar mayores cotas de igualdad social y de género.

Por eso las políticas de género que la Comisión y los gobiernos discuten en el marco impuesto por los tratados —o por la Comisión— son de poco calado, dado que no influyen para nada en las bases del sistema económico en que vivimos, más bien tiende a mantenerlo, aunque los costos sean grandes (hoy el costo es de 50 millones de pobres y de 18 millones de parados y paradas oficiales en la UE). La verdad es que podríamos pasarnos otro siglo exigiendo un poquito de participación aquí y un poquito más de igualdad allá, siempre desde una posición defensiva o reactiva. Lo cual no es bueno para nuestra salud mental, porque nada nos garantiza que mañana todos esos pequeños logros se pierdan de un plumazo simplemente porque tal o cual partido de extrema derecha, o fundamentalista, ha llegado al poder ¡antes que nosotras. . .!

Aprendamos, pues, de nuestra memoria y de nuestras luchas, aprendamos de Afganistán, de Irán, de Argelia, y empecemos a aceptar honestamente que:

- Seguir reivindicando trocitos de igualdad, mainstreaming y cuotas, aunque pueda suponer un avance momentáneo, en realidad, al presentarse como únicas estrategias posibles, nos puede distraer y hacer olvidar que esas "consignas" dejan intactas las estructuras responsables de la desigualdad social y de género, y que si bien pueden funcionar en 1998 nada garantiza que funcionen en el año 2000.
- Lo que los gobiernos de la UE han firmado en las Conferencias de el Cairo y Beijing en favor de las mujeres es incompatible en la actual UE y con los tratados de Maastricht y de Amsterdam. Porque la autonomía y la igualdad de la mujer es algo que cuesta caro, y requiere inversiones en sectores públicos 'no rentables' desde la óptica del mercado.
- No todas las mujeres estamos por las mismas labores. Porque, pese a las reiteradas llamadas a la unidad, unas estarán apoyando la Cumbre comunitaria del próximo mes de junio y otras estaremos participando en la Contra-cumbre; unas —las más próximas a las instituciones— estarán más interesadas en cuotas, acciones positivas y mainstreaming, y otras estaremos denunciando la falta de legitimidad de todas las estructuras comunitarias.

Los movimientos feministas europeos de los setenta —sobre todo los más masivos como el italiano, el danés o el noruego— fueron efectivos en parte porque fueron capaces de cuestionar muchas cosas, revolucionar toda una serie de convenciones e identificar las debilidades del sistema. Nos recuerdan por dónde debemos avanzar y también cuán grande puede ser la fuerza de las mujeres cuando se constituyen en colectivo crítico.

Hoy la deshumanización de la cultura y el culto al dinero son algunos de los puntos débiles de este sistema de finales de siglo, de esta Europa que se construye sin nosotras. Se alimenta de nuestras cuentas bancarias, de nuestros impuestos y de nuestro consumo. Cerrando poco a poco esas tres espitas de oxígeno a lo mejor dejaría de respirar. Y frente a la deshumanización —o la trivialización/instrumentalización de la cultura— podríamos pensar en crear redes de información y medios de comunicación propios, una TV, un periódico, . . . ¡Soñar todavía no cuesta dinero!

## *Introducción*

### 1.

No parece haber ninguna duda, al menos para mí, que en el contexto que nos ha tocado vivir, la Europa de finales del siglo XX, todavía queda mucho por hacer en pro de las mujeres, nuestro desarrollo pleno, nuestra incorporación a todas las facetas de la vida y nuestra satisfacción personal. En suma, por encontrar para la mayoría el hueco que les corresponde en la sociedad que entre todas estamos creando.

De lo que también estoy bastante convencida es de que el desarrollo económico hace más fácil la incorporación de la mujer a la ciencia en particular y a los ámbitos privados y públicos de decisión en general. Consecuentemente es menos oneroso para la mujer llegar a alcanzar los puestos de responsabilidad que le corresponden.

Más aún, la experiencia parece sugerir que el crecimiento y el desarrollo económico generan una necesidad tan importante de incorporar a hombres o a mujeres al trabajo en, por ejemplo, áreas como la ciencia y la tecnología que, al final, nadie se fija en si a la persona que se está contratando es un hombre o una mujer, minimizándose así los problemas de discriminación, lo que sin duda es positivo no sólo para nosotras sino sobre todo para las generaciones venideras.

De hecho, sólo sin discriminación será posible que las mujeres alcancemos todo nuestro potencial; de ahí que la preocupación por averiguar qué es lo que va a ocurrir en Europa en los próximos años en el terreno económico y social a pesar de ser un tema aparentemente muy alejado de lo que hoy nos ocupa en este Congreso a mi entender esté íntimamente relacionado.

Cuando hay progreso económico, cuando hay recursos para invertir en educación, cuando los padres y madres dejan de discriminar entre sus hijos e hijas a la hora de darles una educación superior es mucho más fácil que la mujer no se sienta discriminada por el sistema. Cuando hay desarrollo económico y hay empleo no sólo los hombres mejoran, también las mujeres aunque es bien cierto que, teniendo en cuenta el bajo nivel de la población activa de mujeres en, por ejemplo, la economía española, y las desproporcionadamente altas tasas de paro entre las mujeres, el trabajo que nos queda por delante es todavía muy importante y queda mucho camino por recorrer.

Sirva todo este preámbulo como justificación para una intervención, marcadamente económica, que sin duda es lo único que yo puedo aportar a este Congreso y sirva también como expresión esperanzada de que si Europa logra afianzarse y crecer de forma sostenida y cohesionada también es esperable que las mujeres, como grupo, aumentemos nuestra presencia en la sociedad y afiancemos nuestra presencia en los puestos de liderazgo sin tener que dejar el pellejo en ello.

En el fondo tengo la impresión de que, igual que en otras áreas, el área ambiental es un ejemplo en este sentido, el tratamiento igualitario para las mujeres, su emancipación y su desarrollo personal pleno, presenta un comportamiento que los y las economistas denominamos como de "bien de lujo". A mayor renta mayor es su consumo.

En general somos personas más protectoras del medio ambiente cuanto más ricas y desarrolladas y probablemente la sociedad permite una mayor incorporación de la mujer al mundo cultural, político, económico y en general al mundo social que nos rodea cuanto mayor es el nivel cultural, que a su vez presenta correlaciones positivas con el nivel de crecimiento y desarrollo.

---

Que las mujeres somos iguales a los hombres en inteligencia, capacidad de trabajo, saber estar, dotes de relación y cualquier otra característica que se nos ocurra es una verdad de perogrullo. Y sin embargo ha habido y sigue habiendo discriminación en contra de la mujer, ha habido y sigue habiendo mujeres que lo tienen difícil para incorporarse al mundo laboral, que tienen que hacer doble jornada, luchar contra viento y marea y aún así no logran alcanzar lo que en igualdad de condiciones hubieran obtenido sin dificultad.

Es mi predicción que a medida que nuestra economía crezca y se desarrolle también nuestro papel en la sociedad crecerá y se desarrollará aunque también predigo que este afianzamiento del papel de la mujer en el mundo económico, político y científico no vendrá sólo y por su cuenta; habremos de permanecer alertas ante cualquier retroceso, despiertas ante cualquier indicio de movimiento en la dirección contraria y dispuestas a no olvidar que el peso de la tradición es una losa difícil de cargar y a la que hay que hacer frente con determinación.

En las pocas ocasiones en las que he tenido que hablar de mujeres y no de economía, en las pocas circunstancias en las que en mi vida profesional me he visto obligada a enfrentarme al tema del por qué las mujeres somos discriminadas negativamente siempre he mantenido que, en mi opinión y al margen del papel jugado por las instituciones y valores culturales que nos rodean, hay algunas diferencias intrínsecas que nos sitúan en peor posición que los hombres para triunfar donde ellos triunfan.

Nuestro sistema de valores es distinto, nuestra dispersión de intereses mucho mayor, la seguridad en nosotras mismas inferior, y nuestra capacidad para autolimitarnos en favor de nuestros hijos e hijas, nuestros maridos o nuestros amigos y amigas mucho más elevada. Esta es la parte positiva de mi razonamiento pero también hay algo negativo que me gustaría que algún día fuéramos capaces de cambiar. Me gustaría que nuestra capacidad para asumir riesgos aumentara porque creo que si así lo hiciéramos, si no estuviéramos siempre tan pegadas a tierra en el mal sentido de la palabra, en el sentido de la falta de vuelo, de imaginación y de valentía, muchos de nuestros problemas serían resueltos de forma mucho más sencilla. Esta característica obviamente no es difícil de adquirir pero hace falta un entrenamiento que nos ha sido negado. Con nuestra inteligencia, nuestra determinación y nuestra capacidad de trabajo si se consigue un desarrollo económico sostenido, un cambio institucional progresista y ponemos de nuestra parte una mayor capacidad para asumir riesgos, nuestra posición, estoy segura, experimentaría si no vuelco definitivo sí al menos un cambio sustancial.

Mi intervención está estructurada en cuatro partes. En la primera consideraré de forma breve y concisa cuáles son las razones básicas, que desde el punto de vista económico, fundamentan la introducción del euro y el cambio tan radical que va a suponer el paso desde un mercado integrado, pero funcionando con distintas monedas, a otro en el que va a prevalecer una única moneda; mencionaré, aunque de forma muy estilizada, las implicaciones más microeconómicas de la moneda única, repercusiones que se materializarán sobre agentes económicos como las empresas, los consumidores y consumidoras, las instituciones financieras o incluso el sector público.

En la segunda parte miraré a aspectos institucionales que considero relevantes y a la tan debatida cuestión acerca de lo que va a acontecer con el Estado de Bienestar en Europa y los países miem-

bros. Es bien conocido que el diseño de las instituciones condiciona, en gran medida, los resultados económicos y tiene, por lo tanto, sentido hacerse la pregunta acerca de cuál es el marco en el que vamos a quedar inmersos y cuáles son los valores, y no sólo los incentivos, que son precisos para que el Estado de Bienestar prevalezca aún con sus necesarias reformas. La última parte de mi intervención estará dedicada al tema de la convergencia real y a las implicaciones macroeconómicas.

**2.**

## *Antecedentes históricos y fundamentos de la moneda única*

La introducción de la moneda única, va a significar un cambio cultural de enormes dimensiones. Vamos a presenciar un acontecimiento, en cierto modo histórico y tan importante para la historia del sistema monetario internacional, como la creación del sistema de Bretton Woods en 1944. De ahí que estudiar las implicaciones que la moneda única pueda acarrear, mirar con detalle a sus ventajas o incluso inconvenientes y reflexionar acerca de lo que deberíamos hacer para conseguir que esta novedad tan importante nos beneficie constituya una tarea ineludible.

La moneda única está fundamentada en argumentos de gran solidez y racionalidad que pueden resumirse de forma muy sencilla.

En primer lugar nos encontramos con que la fijación de los tipos de cambio irrevocables entre las distintas monedas europeas va a propiciar la supresión de la incertidumbre inherente a las habituales fluctuaciones de estos tipos de cambio. Se eliminarán por tanto las primas de riesgo asociadas lo que, a su vez, permitirá reducir el diferencial de tipos de interés que será especialmente perceptible en países de moneda tradicionalmente débil como España.

En segundo lugar vamos a contar con una moneda, el euro, que a pesar de lo que todavía hoy mantienen las expertas y expertos norteamericanos, va a tener un protagonismo cada vez mayor tanto como moneda de reserva como moneda de denominación de pagos. Si en la actualidad el comercio extracomunitario de la UE es el 20% del total mundial, las previsiones apuntan a que este peso aumentará hasta aproximadamente el 25% del total. En relación con el uso como reserva se espera que la moneda europea represente, a medio plazo, el 40% del total de reservas mundiales desplazando, en parte, al dólar en el papel que esa divisa ha jugado en el concierto mundial. La economía europea contará con una moneda que, con tiempo, se irá confirmando como la segunda moneda más importante y esto, sin duda, ayudará a la expansión del comercio.

La tercera gran ventaja de la introducción del euro está relacionada con los costes de transacción y su reducción. La conversión de unas divisas en otras genera comisiones de cambio que veremos desaparecer, de la misma forma que veremos desaparecer las primas por riesgo de cambio y los costes que las instituciones financieras y los bancos centrales han de afrontar para administrar las operaciones en divisas intracomunitarias.

Una cuarta ventaja está relacionada con la posibilidad de disponer de un esquema óptimo para la determinación de la política monetaria del área.

- la eliminación de la incertidumbre inherente a las variaciones de los tipos de cambio;
- la disminución de los costes de transacción y el ahorro notable de recursos que supone el evitar los intercambios entre distintas monedas;
- el uso del euro como moneda de reserva y como moneda de denominación de pagos;
- y el hecho de poder contar con un esquema óptimo para la determinación de la política monetaria del área.

Si estas son las razones básicas que dotan de racionalidad al proceso emprendido hace ya muchos años puede afirmarse que:

“La racionalidad del proyecto de Unión Monetaria deriva tanto de su coherencia con la integración económica como de la difícil viabilidad de las opciones alternativas”.

La moneda única va a permitir completar las ganancias de eficiencia que se esperan del mercado único, porque, por un lado, posibilita la superación de las distorsiones que generan las oscilaciones cambiarias en mercados sumamente integrados y con libre circulación de capitales y porque, al mismo tiempo, es una solución institucional razonable al evitar que se produzcan asimetrías en las políticas monetarias de los distintos estados miembros.

Por otro lado, el euro va a generar un cambio cultural de dimensiones importantes. Un cambio que obliga a que las instituciones relevantes, sobre todo el sector público, pongan en marcha programas de sensibilización hacia lo que se avecina y programas de formación para que el reto no nos coja desprevenidos.

### *3. Algunas implicaciones microeconómicas*

La introducción del euro no es un simple cambio de unidad de cuenta. Lo que se va a producir es un cambio de moneda que significa que vamos a usar la misma que nuestros principales socios comerciales y nuestros principales competidores.

El mundo de la empresa, como es lógico, se va a ver afectado por este cambio y sus consecuencias son múltiples. Las empresas se enfrentan a cuestiones operativas, teniéndose que acostumbrar a operar tanto en euros como en monedas nacionales durante un tiempo para pasar después a funcionar sólo con euros. Esto significa desde reformar los sistemas contables, de facturación, listas de precios, nóminas hasta comunicar a la clientela las implicaciones del paso al euro.

Nadie se extrañará si digo que todos estos cambios son muy importantes y es preciso planificarlos adecuadamente. Pero es que además a nivel estratégico también se podrán observar implicaciones. Así la estrategia que cada empresa utilice para adaptarse a la nueva moneda e incorporarla a su negocio puede constituir una herramienta para ser más competitivo en el mercado. Piénsese por ejemplo en el sector financiero y más concretamente en la banca que puede proceder a desarrollar estrategias de diferenciación de sus entidades.

---

El impacto estratégico también va a ser muy importante para los sectores exportadores y para las empresas multinacionales. La nueva moneda va a permitir una comparación directa y sencilla entre precios, salarios y productividades en distintas partes de la UE. Y si se desarrolla lo que se ha venido en llamar un “euro-precio”, un mismo precio para los productos de una empresa que trabaja en distintos países europeos, las consecuencias pueden ser muy importantes. De hecho si los precios se homogeneizan no quedará más remedio que homogeneizar también costes y productividades si no se quiere que lo que se resientan sean los márgenes de beneficio.

La introducción del euro afectará a las funciones de comercialización y de marketing pero también a otras áreas importantes de la empresa. La financiación es una de ellas.

En la actualidad las políticas de financiación a medio y largo plazo de la empresa deberán tener en cuenta el escenario que se avecina. Aunque los términos de los contratos vayan a respetarse, las implicaciones del cambio de moneda para los contratos que se están firmando ahora y el posible riesgo de tipo de interés tiene que ser internalizado.

El resto de los agentes económicos, los consumidores y consumidoras, el sector público, el sector financiero también van a ser afectados por el establecimiento del euro. No puedo, sin embargo detenerme en su análisis y me limitaré a señalar:

1. Que preparar a las consumidoras a una transición cómoda al euro constituye una prioridad de primer orden, en tanto que, en caso contrario puede perderse el apoyo popular y hacer que el proceso genere costes adicionales indeseables e innecesarios.

El problema más difícil para las consumidoras es, sin duda, el de la conversión de los precios y la comparación del importe relativo de los costes de los bienes y servicios que consumimos. Los tipos de conversión pueden resultar complejos de manejar y las operaciones de multiplicación también pueden ocasionar algunas dificultades.

Además, las consumidoras precisaremos de una información puntual y muy precisa acerca de los nuevos precios en euros, del valor de nuestros sueldos y salarios en la nueva moneda común y en general de la conversión de todas las operaciones que habitualmente realizamos en pesetas.

Para no alargarme demasiado solo diré, en relación al sector público, y hablando desde Euskadi, que su actuación va ser crucial en todo el proceso. Es muy importante que adopte a la mayor brevedad medidas que sirvan de señal inequívoca de que el inicio de la moneda única es una realidad inmediata y no una esperanza de futuro, siendo también indispensable que adopte una actitud de liderazgo.

Como administraciones fiscales deberán determinar las medidas necesarias para atajar los problemas, que en el orden tributario, se presenten como consecuencia de la conversión al euro y deberán tratar con suficiente flexibilidad los retrasos y errores administrativos que se puedan producir. Concretamente la administración tributaria debería examinar los problemas prácticos a los que se enfrentarán las empresas a la hora de aplicar las medidas de transición, organizando seminarios de formación para el personal, tanto propio como de los organismos y empresas que ofrecen colaboración técnica a los y las contribuyentes.

Y entro ya en la cuestión de los aspectos institucionales que también considero de interés.

Hace ya algunos años que en economía se ha empezado a investigar la relación existente entre el desarrollo económico de los países y el desarrollo y diseño de sus instituciones. Desde esta perspectiva creo que la pregunta de a qué modelo institucional nos incorporamos es relevante y aunque no pueda desarrollarla en detalle me gustaría, al menos, mencionar tres aspectos. El primero se refiere a la cuestión fiscal, el segundo al proceso de toma de decisiones y el tercero al de la crisis del Estado de Bienestar en Europa.

En relación a la cuestión fiscal se oyen voces que reclaman que las políticas fiscales de los países miembros tendrían que ser armonizadas. Si va a existir una única política y una única política monetaria es inevitable, argumentan algunos y algunas, que exista también una "única política fiscal".

A mi entender, y con respecto a esta cuestión, hay dos tipos de argumentos a tener en cuenta y una importante matización.

En primer lugar la matización; si cuando hablamos de armonización nos referimos a armonización en la imposición indirecta es evidente que se está trabajando ya en esta dirección. La introducción del IVA fue un movimiento importante en el camino de la armonización y es previsible que desaparezcan las todavía hoy existentes diferencias en la imposición indirecta por cuanto que no parece razonable pensar que el impuesto por ejemplo sobre la gasolina pueda variar substancialmente de un estado miembro a otro.

Esto no quiere decir sin embargo que lo mismo tenga que ocurrir a nivel de imposición directa. Y no debe ser así por dos razones:

- a) porque la unión monetaria no es una unión social ni una reforma monetaria y es justo que haya diferencias en los impuestos directos si hay diferencias entre las prestaciones que ofrecen los distintos estados miembros;
- b) pero es que, además, debe mantenerse algún margen de maniobra para que los países, regiones, nacionalidades que componen Europa puedan reaccionar ante las distintas situaciones económicas que pueden experimentar debido a la existencia de contingencias imprevistas y shocks idiosincrásicos o diferenciados. En Europa no existen mecanismos comunes y generales de aseguramiento frente a shocks, mecanismos que sirven para llevar a cabo la tarea redistributiva y que constituyen formas de repartir los riesgos entre agentes individuales o regionales. Como, además, la convergencia real a nivel regional está muy lejos de ser alcanzada, considero sensato que las regiones mantengan algún instrumento que les permita el margen de maniobra suficiente para poder hacer frente a sus propios shocks adversos. Máxime cuando existe una alta probabilidad de que la especialización regional aumente con la integración, lo que a su vez sugiere que la posibilidad de que existan shocks imprevistos y de naturaleza idiosincrásica sea alta en contraposición a la idea mantenida por la Comisión. Sin duda tendrán que existir normas armonizadoras, pero la coordinación y la armonización no necesariamente tienen por qué exigir una uniformidad en las políticas fiscales de cada parte.

---

En cuanto al proceso de toma de decisiones, en muchos aspectos la Comunidad Europea es ya un estado federal y lo es desde que en 1986 el Acta Única Europea eliminara el derecho de veto de los miembros individuales en algunos de los temas. Sin embargo ni las instituciones ni los procedimientos se han clarificado lo suficiente como para conseguir tener un sistema claro que permita decidir qué poderes deberían ser o no centralizados.

En la actualidad existe un debate en Europa entre las personas pro y las anti federalistas y una discusión acerca de si el diseño final debe parecerse a una confederación o por el contrario a una federación.

En una confederación, la autoridad central no puede imponer decisiones a ninguno de sus miembros; existe poder de veto. En un sentido importante podría decirse que no hay autoridad central sino un simple mecanismo para coordinar las decisiones de los miembros independientes. Por el contrario en una federación las decisiones centrales no tienen por qué ser unánimes. Si hay una mayoría apropiada de miembros que vota a favor de una medida ésta se convierte en vinculante para todos los miembros.

La CE comenzó como una confederación que inicialmente se centraba en unos temas muy limitados (carbón y acero) y con un proceso de decisión que exigía la unanimidad.

A lo largo de estos 35 últimos años el campo de acción de la CE ha aumentado mucho y el conjunto de temas bajo su influencia es mucho más extenso, adquiriendo una identidad que, en cierto sentido, implica que ha de operar como una federación pero con las instituciones de una Confederación.

Otro aspecto al que quiero referirme en este apartado dedicado a las cuestiones institucionales es el del Estado de Bienestar y sus necesarias reformas (1).

Es ya un lugar común mantener que el Estado de Bienestar que hemos conocido en Europa ha hecho crisis. Y esto no sólo es una idea abstracta sino que en países como el Reino Unido, donde el desarrollo y consolidación de las instituciones y prestaciones que configuran el Estado de Bienestar se produjeron, al igual que en los países nórdicos, con un cierto adelanto con respecto al de sus vecinos más cercanos, hace ya tiempo, que se comenzó a reformar, alterar, e incluso para algunos desmantelar, las instituciones del Estado de Bienestar.

Las actividades del sector público en cuatro grandes categorías: sanidad, vivienda, educación y transferencias en metálico constituyen, en las definiciones más usuales, las prestaciones que se engloban en la definición de Estado de Bienestar. Que las provisiones de estas cuatro grandes categorías de bienes han estado sujetas a tensiones y dificultades en los últimos años, que las formas de provisión, los incentivos que generan y las dificultades de financiación resultantes han propiciado una discusión en la búsqueda de soluciones es algo, a todas luces, evidente.

---

(1) Las ideas aquí apuntadas están desarrolladas en un trabajo realizado bajo el patrocinio de la Fundación BBV y titulado "El Estado de Bienestar y sus necesarias reformas".

---

Otras señales que apuntan a las dificultades de mantener el Estado de Bienestar, tal y como lo hemos conocido en Europa, se detectan en las declaraciones acerca del concepto de reforma de la administración y creación de un sector público competitivo y eficiente, en la dirección de las privatizaciones de empresas públicas y en la práctica eliminación del foro de debate de la idea de que el sector público pueda actuar como una empresaria o empresario diligente y eficaz.

Todos estos hechos no son más que síntomas de un cambio más profundo, un cambio que implica una disconformidad creciente en relación al modo en que el sector público ha venido actuando y una necesidad de replantear el problema del estado de bienestar desde bases más sólidas y sobre todo más realistas.

Para poder abordar esta problemática es preciso reconocer, desde un principio, que las cuestiones que se están debatiendo en la actualidad requieren tener en cuenta muchos matices que no pueden ser captados cuando se adoptan posturas extremas. Es en el análisis de los matices y en su comprensión donde se pueden fundamentar con propiedad las diversas y necesarias acciones que el sector público debe emprender.

Para muchas personas, entre las que me incluyo, mantener el Estado de Bienestar, exige emprender sin demora reformas substanciales en el mismo. La única forma de poder mantener un cierto nivel de prestaciones sociales es a través de garantizar que su prestación sea sostenible, lo que a su vez plantea una serie de requisitos muy difíciles de cumplir.

Mientras que durante muchos años el Estado de Bienestar ha sido el triunfo de una larga era de "ingeniería social" que no se cuestionaba y al que ni siquiera había que buscar una justificación en términos morales, hoy nos encontramos con que el entramado que constituye el Estado de Bienestar es considerado, en muchos casos, más como una "carga" que como una ayuda, un logro que ha crecido demasiado y que ha resultado ser demasiado caro.

Analizar todas estas cuestiones en detalle es una tarea que sobrepasa los objetivos de esta intervención; de ahí que mi preocupación se centre en analizar y describir cuáles son los requisitos morales del Estado de Bienestar.

Como antes he afirmado, para que cualquier Estado de Bienestar sea viable es preciso que satisfaga el requisito de "sostenibilidad" que como sabemos significa "preservar las oportunidades de las generaciones futuras diseñando un sistema que responda a las necesidades del presente sin comprometer la habilidad de las generaciones futuras para poder satisfacer sus propias necesidades.

Pues bien, para que el sistema sea sostenible un primer criterio se refiere a la honestidad. Para que el diseño del Estado de Bienestar propicie su mantenimiento sostenible es preciso que las personas y las instituciones tengan incentivos a cumplir con las reglas del juego, a no engañar y a no defraudar.

El requisito, sin embargo, no es fácil de lograr y se observa que, en muchas circunstancias, los incentivos a actuar honestamente se alteran como consecuencia no solo de factores exógenos sino también endógenos.

Pensemos por ejemplo en el fraude, tanto en cuanto a lo que respecta al no cumplimiento fiscal como a la exigencia de prestaciones que strictu sensu no corresponderían.

El comportamiento fraudulento parece estar creciendo (a juzgar por los últimos estudios) implicando que el peso de la financiación de un Estado de Bienestar razonable esté mal repartido y ocasione resistencias mayores a las que razonablemente debieran producirse si el reparto de la carga fuera distinto.

El mal diseño del sistema fiscal puede ser visto como un factor causante del fraude pero no es desde luego el único. El efecto que la economía global está teniendo sobre los modelos impositivos vigentes es también importante. La mayor movilidad del capital financiero, por ejemplo, "induce" a los gobiernos a gravar menos a las personas ricas (se pueden evadir mejor) que a las pobres y a gravar más al capital ya invertido (capital "hundido") mientras se ofrecen deducciones a la inversión nueva como forma de atraer al capital financiero no comprometido.

La tendencia que la globalización de la economía impone es pues la de desplazar el peso de la imposición más hacia los trabajadores y trabajadoras que hacia los propietarios y propietarias de capital.

Aunque la globalización no parece que, de momento, haya hecho disminuir el peso de los impuestos en relación al PIB, sí que ha significado, sin embargo, alteraciones en la importancia que la imposición indirecta tiene sobre el total de la recaudación o el desplazamiento del peso de carga impositiva desde los factores más móviles hacia los menos móviles.

Podríamos pues concluir que la globalización hace más difícil la financiación "justa" de los Estados de Bienestar.

Un segundo criterio moral que es necesario satisfacer para que el Estado de Bienestar persista es el que hace referencia a ciertos valores como los de la ética del trabajo, del ahorro, de la salud y de la familia.

Cuando nos comportamos de acuerdo con estos códigos éticos, las provisiones que el Estado de Bienestar contempla pueden ser relativamente generosas sin que el sistema resulte excesivamente costoso de sostener. Sin embargo, da la impresión de que el sistema en sí mismo ha hecho que los comportamientos cambien y que, consecuentemente, resulte cada vez más atacado por los cambios en el comportamiento que se originan como consecuencia del aseguramiento.

El sistema que se ha diseñado no es capaz de distinguir las verdaderas necesidades de las inducidas por el propio sistema.

Paso pues a considerar otra cuestión que hace referencia no al comportamiento individual sino al colectivo que también es relevante en relación con la sostenibilidad. Me refiero a la expresión política de la solidaridad que logra que el Estado de Bienestar sea posible, expresión que está siendo sometida a presión básicamente por dos razones que comento brevemente.

La primera se refiere a la homogeneidad o heterogeneidad étnica y cultural de la población, y en segundo lugar con el potencial crecimiento en la movilidad geográfica de las personas. La expresiva cita de Parijs (1996) (2) puede ser útil para comprender este punto. Es más fácil, afirma

---

(2) VAN PARIJS, Philippe: "On the Moral Foundations of the Welfare State. Three Research programmes". In *Restructuring the Welfare State. Theory and Reform of Social Policy*. Editors P. Koslowski and A. Follesdal. Springer.

este autor, conseguir que "individuos dentro de un mismo barco" se sientan solidarios que lograr que "individuos bajo el mismo techo de un aeropuerto" se identifiquen con este valor.

La sostenibilidad del sistema de bienestar depende también, por lo tanto, de factores como la movilidad de la población y del grado de cohesión cultural que una sociedad logre mantener.

De ahí que en economías más o menos homogéneas los incentivos perversos ocasionados por ciertos diseños de las prestaciones del Estado de Bienestar sean menos activos que en economías más heterogéneas.

Este tipo de reflexión sirve también para explicar el que, a pesar de los avances en la construcción de una Europa económicamente integrada en la que incluso vamos a disponer en breve plazo de una única moneda, el progreso hacia una Europa social esté totalmente paralizado. Ni siquiera se ha comenzado a hablar, todavía, de unificar o armonizar las prestaciones sociales más básicas, y esto es comprensible si se tiene en cuenta la diversidad de culturas, de status quo o, en otros términos, la carencia de valores compartidos.

Para no alargar demasiado esta exposición haré una última referencia en relación al Estado de Bienestar.

Hace ya tres décadas que K. Arrow (1967) (3), el gran Premio Nobel sugirió la idea de que la moralidad forma parte de la ordenación de las preferencias de los agentes y parece evidente que la transmisión, a través de las generaciones, de valores, conocimiento, actitudes y otros factores que condicionan e influyen el comportamiento juega un papel muy importante en la evolución de las sociedades; aquellas que consiguen educar a sus jóvenes en actitudes contrarias a la corrupción serán las que con mayor facilidad podrán sostener Estados de Bienestar razonables sin necesidad de recurrir al control social y al establecimiento de castigos y prohibiciones. Una vez más la importancia de la educación vuelve con fuerza a la palestra y nos hace pensar que, además de otros muchos aspectos, debiéramos tomar en consideración que quizá no hayamos sido lo suficientemente diligentes a la hora de transmitir aquellos valores que hicieron posible, no hace tanto tiempo, una sociedad de bienestar razonable.

Las campañas públicas en pro de una ética en el trabajo, en pro de una actitud responsable y no fraudulenta frente a la hacienda pública y el esfuerzo de las familias por transmitir los valores a los que me he referido constituyen, a mi entender, elementos cruciales a través de los cuales es posible ayudar a "sostener" el Estado de Bienestar que tanto esfuerzo ha costado a algunos de los países miembros de la UE.

---

(3) ARROW, K.J.: "The place of Moral Obligations en Preference Systems" in collected papers of Kenneth K. Arrow. Blackwell (1984).

## 5.

# *Las implicaciones macroeconómicas*

Desde el punto de vista macroeconómico las consecuencias de la introducción del euro son importantes porque puede propiciar el logro y, sobre todo, el mantenimiento de un contexto macroeconómico estable.

Se oye muy a menudo la siguiente afirmación:

“La estabilidad macroeconómica es una condición necesaria para el crecimiento sostenido”, y aunque todo el mundo está de acuerdo con la misma, a veces no parece que su contenido sea diáfano. Comenzaré, por lo tanto, con una definición.

Un contexto macroeconómico es estable si se cumplen las cinco condiciones siguientes:

- i) la inflación es baja y predecible;
- ii) los tipos de interés real son los apropiados;
- iii) la política fiscal es estable y sostenible;
- iv) el tipo de cambio es competitivo y predecible;
- v) la balanza por cuenta corriente se considera factible y sostenible.

Es fácil darse cuenta de que las condiciones descritas como necesarias para la estabilidad son muy similares a las condiciones aprobadas en Maastricht. Podemos por tanto concluir, teniendo en cuenta este hecho junto con lo que sabemos acerca de la política monetaria que se impondrá en Europa que, la moneda única nos permitirá obtener una ganancia en términos de estabilidad. La inflación estará controlada, el tipo de cambio será irreversiblemente fijo, los tipos de interés real, si no hay desviaciones en las políticas fiscales de los diferentes países europeos, se mantendrán a niveles similares a los del resto de los socios y la política fiscal tendrá que ser ortodoxa a no ser que se quiera correr el riesgo de tener que incurrir en costes o “multas” elevadas. La quinta condición, el que la balanza por cuenta corriente sea factible y sostenible dependerá crucialmente de aspectos a los que haré referencia en un momento.

Queda todavía por dilucidar si esta estabilidad será o no suficiente como para que podamos conseguir una convergencia real, es decir, un crecimiento de nuestro PIB per capita que permita mejorar nuestra posición relativa con la media europea. Con la moneda única nos enfrentamos a dos posibilidades:

- Que crezcamos por encima de la media europea y que por lo tanto podamos, si se siguen controlando las variables nominales, converger en términos reales reduciendo nuestra tasa de desempleo.
- Que aunque cumplamos con los criterios nominales de convergencia no seamos capaces de crecer más que la media europea. En este caso será imposible alcanzar la convergencia real, quedando España, una vez más, relegada al grupo de los países de cohesión junto con Grecia, Irlanda y Portugal y, sobre todo, teniendo que mantener una ineficiente asignación de recursos en el mercado de trabajo.

Para que la que domine sea la primera alternativa que es la que nos interesa, precisamos el cumplimiento de varias condiciones:

- 
- a) que la política de reducción de tipos de interés se consolide y permita, al ser vista por el empresariado como un cambio permanente, aumentar la inversión productiva del sector privado;
  - b) que el sector público sea capaz de combinar la ortodoxia financiera con un esfuerzo importante en inversión en ciencia y tecnología, es decir, educación, infraestructuras e instituciones, lo que permitirá renovar y aumentar la capacidad productiva del sistema;
  - c) que se lleve a cabo la pendiente reforma de la administración pública y del logro de la competencia en sectores que todavía hoy no lo son;
  - d) que el sector público y el privado (incluidos los sindicatos) al unísono consigan que las variables de costes y precios no se desvíen de la evolución que experimenten estas mismas variables en los países centrales europeos. Si esto no ocurre, si nuestros precios y salarios se alejan de la media de los países más estables, el hecho de estar en un contexto con tipos de cambio irrevocablemente fijos implicará una pérdida de competitividad francamente peligrosa y a la que ya nunca más podrá hacerse frente recurriendo a las tan usadas, en el pasado, devaluaciones competitivas.

Es evidente que, entre todas las posibles alternativas, la estrategia y la opción política por la que España y Euskadi han apostado es por la de la entrada en la Unión Monetaria desde un comienzo. Esta apuesta exige que, además de cumplir con las condiciones nominales de Maastricht, seamos capaces de satisfacer los requisitos que acabo de enumerar. Sólo así podremos disfrutar de una disminución de nuestra tasa de desempleo y ser capaces de ofrecer una alternativa esperanzada a tantas y tantos jóvenes, formados, educados y con gran nivel de capacitación que no ven la forma de poner toda su energía y sus conocimientos en beneficio suyo y de la sociedad en la que están integrados.

Y esto es todo, muchas gracias por su atención.

---

**EDURNE URIARTE BENGOETXEA**

**Dpto. de Ciencias Políticas y de  
la Administración. Universidad  
del País Vasco**

*Evolución de  
los valores en  
relación con la  
igualdad.*

*Ciudadanía  
europea*

1.

## *Introducción: las mujeres en el poder transforman la sociedad*

La presencia igualitaria de hombres y mujeres en el poder político no sólo supone la realización plena de la democracia. Dada la enorme importancia del poder político como moldeador y también determinante de algunos rasgos de la sociedad, la presencia de las mujeres en las élites políticas es, además, un factor esencial para impulsar desde el poder político la equiparación de la mujer en el conjunto de la vida social.

Es preciso tener en cuenta previamente que la esfera política presenta más limitaciones de las que habitualmente se le suponen, es decir, la esfera política no tiene capacidad para determinar por sí sola transformaciones en la vida social, en la cultura o en la economía. Tal como lo advirtiera Juan Linz, tenemos que ser conscientes de las limitaciones de la política, del estado, para transformar la sociedad (1). Pero, aun con estas limitaciones, es también cierto que el estado, que las instituciones políticas y que la política en su conjunto presentan una enorme potencialidad de transformación de la sociedad.

El poder político, con sus limitaciones, pero también con sus posibilidades de acción, tiene una capacidad importante para influir en el conjunto de procesos sociales, y, por lo tanto, puede actuar de impulsor, o de freno, según sea la línea de su acción, de los procesos de equiparación de hombres y mujeres. El sentido de esa acción del poder político, negativo o positivo para la igualdad de las mujeres, depende en buena medida de los partidos políticos que tengan la representación mayoritaria y controlen, por lo tanto, ese poder político; es decir, depende de los programas, objetivos y líneas de acción política de esos partidos. Ahora bien, el sentido de la acción política en el campo que nos ocupa depende en muy buena medida también de la proporción de hombres y mujeres que ocupan el poder político.

En un análisis del papel de las mujeres en la política del país del mundo que más se ha acercado a la realidad de la democracia paritaria, Noruega, Jill M. Bystydzienski señala lo siguiente: "La respuesta creciente del gobierno noruego a las ideas expresadas por las mujeres activistas coincide con el creciente número de mujeres en las instituciones públicas. En la medida en que más mujeres han entrado en el Parlamento y en las instituciones regionales y locales se ha hecho posible que los objetivos, las preocupaciones y los valores de las mujeres hayan pasado a ser objeto de una discusión, debate y legislación más abierta y frecuente. Muchas de estas mujeres recibieron su formación política en el movimiento de mujeres y se identificaban con los puntos de vista y las demandas de las mujeres activistas. Por lo tanto, asumieron la agenda feminista desarrollada por el movimiento feminista y la llevaron a la esfera política donde tuvo un significativo impacto" (2).

(1) LINZ, J., *Los problemas de las democracias y la diversidad de las democracias*, Discurso de Investidura Doctor Honoris Causa, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 1992.

(2) BYSTYDZIENSKI, J.M., "Influence of Women's Culture on Public Politics in Norway", dentro de BYSTYDZIENSKI, J.M. (ed.) *Women Transforming Politics*, Indiana University Press, Bloomington and Indianapolis, 1992.

Susan J. Carroll confirma la importancia de la representación de mujeres en el poder político para los intereses de las mujeres en su análisis de las legisladoras norteamericanas y la representación política de las reivindicaciones de las mujeres. Señala esta analista que “El movimiento feminista en Estados Unidos parece estar en lo cierto en su asunción de que la elección de un número mayor de mujeres para las instituciones políticas puede ser un medio efectivo para incrementar la representación de la “cultura de las mujeres” entendida como los intereses compartidos de las mujeres. La mayoría de las mujeres legisladoras trabajan en legislación dirigida a ayudar a las mujeres y proporcionalmente más mujeres que hombres legisladores señalan como máxima prioridad la legislación relacionada con preocupaciones de mujeres como las cuestiones de salud, de protección y las relativas a los niños” (3). Si los resultados sobre Noruega y Estados Unidos no fueran suficientes, Pippa Norris confirma las mismas tesis a partir de los datos obtenidos de una investigación sobre las y los políticos británicos. Señala Norris que “Los resultados de esta investigación sugieren que el género tiene influencia en las actitudes políticas, las prioridades y las actividades parlamentarias. Las mujeres tienden a apoyar con más frecuencia los temas políticos relacionados con las mujeres, se preocupan en mayor medida de temas de política social y dan prioridad al contacto con los electores y a las actividades relacionadas con el distrito electoral por el que fueron elegidas” (4).

Todas las investigaciones muestran también que es el partido político de pertenencia, la ideología, el determinante principal de las actitudes de las y los miembros de la élite política. Pero muestran, al mismo tiempo, que el género también tiene una influencia importante, independientemente del partido de pertenencia o de la ideología, en las posiciones de la élite política frente a los distintos problemas que como políticos o políticas deben afrontar. Por lo tanto, no es lo mismo para las mujeres la composición por géneros de la élite política. A mayor presencia de mujeres en posiciones de poder, mayores serán las posibilidades de que algunas políticas favorables a las mujeres puedan ser desarrolladas.

Una parte del feminismo se ha mostrado tradicionalmente muy crítica con el interés por el poder o con la lucha por el poder político. Ese feminismo pensaba, piensa, que es necesario sobre todo transformar el poder político y no tanto poseerlo, ya que llegar a controlar el poder político en su estructura tradicional tan sólo contribuye a la perpetuación de una estructura social y de una cultura que no son favorables al proceso de liberación de las mujeres. Y, sin embargo, los datos muestran que la llegada de mujeres a estructuras de poder tradicionales tiene una capacidad de transformación en sí misma. Las decisiones, las actuaciones, las políticas públicas diseñadas e im-

---

(3) CARROLL, S.J., “Women State Legislators, Women’s Organizations, and the representation of Women’s Culture in the United States”, dentro de BYSTYDZIENSKI, J.M. (ed.), op. cit.

(4) NORRIS, P., “Las mujeres políticas: ¿un nuevo estilo de liderazgo?”, dentro de URIARTE, E. / ELIZONDO, A. (coor.) *Mujeres en política*, Ariel, Barcelona, 1997.

plementadas por ese poder político no son las mismas cuando un número importante de mujeres ha llegado a los centros de decisión (5).

Por lo tanto, la consecución de la democracia paritaria, o la normalización en términos de género de las élites políticas, tiene consecuencias muy importantes en términos de la orientación transformadora de las políticas del estado. Y, en este sentido, un análisis de la participación política de las mujeres debe tener como uno de sus principales ejes de preocupación el relativo a la presencia y papel de las mujeres en las élites políticas. Se trata de saber no sólo cuál es el peso actual de las mujeres en las élites políticas, sino, sobre todo, se trata de profundizar en los factores que están determinando que esa presencia sea todavía sustancialmente inferior a la de los hombres, y que, por lo tanto, la participación de las mujeres en la toma de decisiones esté notablemente lejos de ser equiparable a la de los hombres.

## 2.

### *La presencia de las mujeres en las élites políticas*

El análisis de la composición por géneros del poder político muestra que el poder político es todavía básicamente masculino. Una mirada a la estructura de poder de los países europeos (6) muestra que, con la excepción de los países nórdicos y más concretamente de Suecia y de Noruega, existe un importante desequilibrio de géneros en el poder político. Tanto el análisis del poder legislativo como del poder ejecutivo de los países europeos muestra importantes diferencias de número entre hombres y mujeres.

Tal como podemos ver en la tabla 1, los datos sobre la presencia de mujeres en las Cámaras Bajas de los países de la Unión Europea muestran que tan sólo en cuatro países, Suecia, Finlandia, Dinamarca y Holanda las mujeres han superado la barrera del 30%. En otros tres países, Alemania, Austria y España, las mujeres rondan un porcentaje alrededor del 25%. En el resto, es decir, en más de la mitad de los países miembros de la Unión Europea, las mujeres se alejan del 20% y en algunos casos todavía muy notablemente.

---

(5) Dejo a un lado en esta reflexión el debate en torno a los estilos de liderazgo o a la forma en que las mujeres ejercen el poder. Numerosos testimonios de líderes políticas de diversos países perciben que las mujeres ejercen la autoridad de forma diferente a los hombres. Básicamente, muchas políticas señalan que las mujeres son menos jerárquicas, que buscan más el consenso y que integran más a sus subordinados y subordinadas, es decir, muchas políticas perciben una transformación por parte de las mujeres de algunos de los rasgos del poder en sí mismo. La ex-presidenta de Irlanda, Mary Robinson, expresaba una opinión bastante generalizada entre las políticas cuando señalaba que "Las mujeres son instintivamente menos jerárquicas (...) Son muy abiertas, permisivas y participativas, y son capaces de alentar a cada individuo a tener un papel y a comprometerse. Y creo que es lo mismo cuando las mujeres están en posiciones de liderazgo. No tratan de ser tan jerárquicas, de reafirmarse como individuos, sino que más bien tratan de influir en los otros para orientarlos en determinados sentidos, y de aprovechar las energías en un sentido cooperativo ...", dentro de LISWOOD, L.A. *Women World Leaders*, Harper Collins, Londres, 1995.

(6) Es bien conocido que en el resto de países más desarrollados del mundo la presencia de mujeres en posiciones de poder político es igual o inferior a los países europeos. Por lo tanto, cuando describimos la situación europea estamos describiendo al mismo tiempo la situación de los países más avanzados del mundo en términos de igualdad entre hombres y mujeres.

**Tabla 1. Mujeres en las Cámaras Bajas de los países de la Unión Europea**

ESTADO	FECHA ELECCIONES	% MUJERES
Suecia	1994	40,4
Finlandia	1995	33,5
Dinamarca	1994	33
Holanda	1994-95	31,3
Alemania	1994	26,3
Austria	1995	25,6
España	1996	24,3
Luxemburgo	1994	16,7
Italia	1994	13,9
Irlanda	1992	13,3
Portugal	1995	12,2
Bélgica	1995	11,3
Reino Unido	1992	9,2
Francia	1993-95	6,1
Grecia	1993	5,7

Fuente: URIARTE, E./ELIZONDO, A. (Coor.), *Mujeres en política*, Ariel, Barcelona, 1997

El análisis de la presencia de mujeres en los gobiernos de los países de la Unión Europea muestra una gran correspondencia con los datos observados en la tabla 1. El orden de clasificación de los países es semejante y los porcentajes de mujeres en los poderes ejecutivos siguen notablemente alejados en casi todos los casos del 40%.

Estos rasgos básicos deben ser completados con otro no menos importante, el de la existencia de una tendencia común y básica de aumento de presencia de mujeres a lo largo del tiempo. El caso español puede ejemplificar esta tendencia básica. En efecto, España pasa del 6% de mujeres en el Congreso de las cuatro primeras legislaturas al 14,6% en 1989 y al 15,7% en 1993, y en 1996 se sitúa en el 24,3% actual. La evolución en el terreno del poder ejecutivo ha sido semejante y se refleja en la actualidad en el 26,6% de mujeres que componen el gobierno del Partido Popular. Con mayores o menores altibajos y con mayor o menor ritmo esta tendencia al alza de representación de mujeres es común a todos los países democráticos, de tal forma que una de las prognosis más sencillas que pueden hacer las ciencias sociales en la actualidad es la relativa a la equiparación de hombres y mujeres que se realizará en el poder político en los próximos años. En la actualidad, sin embargo, esa equiparación no es una realidad, y, además, aunque el aumento de la presencia de mujeres en el poder político es constante, también es cierto que se está produciendo a un ritmo muy lento. Cabe preguntarse, en este contexto, cuáles son las razones que explican la lentitud de ese proceso, o, dicho de otra forma, cuáles son los obstáculos que impiden que las mujeres estén representadas en el poder político en unos porcentajes que respondan a su dimensión real en la sociedad.

### 3.

## *Factores determinantes de la menor presencia de mujeres en las élites políticas*

Los factores que explican la notablemente menor presencia de las mujeres son numerosos y complejos. Un análisis de las élites políticas, de los procesos de reclutamiento de esas élites y de la dinámica del sistema político y de sus instituciones y organizaciones principales muestra que debemos dirigir nuestra atención en varias direcciones: 1) las diferencias y rasgos de la cultura política, 2) las características de la participación, 3) las características del sistema político, 4) la dinámica de los partidos políticos, y, 5) el capital político y las motivaciones de las mujeres.

### 3.1.

#### **LAS DIFERENCIAS Y RASGOS DE LA CULTURA POLÍTICA**

Los valores, las actitudes y las orientaciones características de cada sociedad hacia su sistema político determinan en buena medida las características de ese sistema político. En relación a la igualdad de géneros en las posiciones de poder político, cabe preguntarse en primer lugar si existen unos valores sociales desfavorables a la llegada de las mujeres al poder y, en segundo lugar, es preciso analizar las relaciones que los ciudadanos y las ciudadanas mantienen con la política en términos de interés, información, cercanía o implicación.

En torno a la primera cuestión, es decir, a los valores sociales sobre la participación de hombres y mujeres en el poder, es interesante saber si las ciudadanas y los ciudadanos son más reacios a la elección de mujeres para posiciones de poder político. Janine Mossuz-Lavau mostraba a principios de los noventa que se había producido una significativa evolución en las actitudes de las ciudadanas y ciudadanos europeos hacia las mujeres en posiciones de poder. Señalaba Mossuz-Lavau que a la pregunta "En términos generales, ¿tendría usted más confianza en un hombre que en una mujer para representarle en el parlamento?" las europeas y europeos se mostraban cada vez menos dispuestos a responder que "más confianza en un hombre": 38% en 1975, 30% en 1983 y 22% en 1987 (7).

Diez años después existen algunos datos que indican que estas diferencias han remitido de tal forma que el sexo de la persona candidata no tiene ninguna incidencia significativa en el apoyo que va a recibir de los electores y electoras. Pippa Norris concluye a partir de su análisis de las elecciones generales británicas de 1997 que las y los ciudadanos británicos no han sido determinados por el sexo de la persona candidata en su decisión de voto (8). En definitiva, ser mujer no significa pérdida de votos, y, por lo tanto, no existen obstáculos desde el punto de vista de la disposición del electorado al apoyo de candidatas.

(7) MOSSUZ-LAVAU, J., "Femmes et hommes d'Europe aujourd'hui. Les attitudes devant l'Europe et la politique", *Femmes d'Europe*, nº 35, 1991.

(8) NORRIS, P., "The Labour Landslide", *Parliamentary Affairs*, enero, 1998.

En el terreno de la cultura, aunque no estrictamente en el terreno de la cultura política, sí podemos señalar un rasgo que frecuentemente se ha relacionado con los ritmos lentos de incorporación de mujeres a las élites políticas y de las distancias de género importantes en términos de cultura política y de participación. Se trata del catolicismo y los que se consideran sus valores desfavorecedores de la plena participación política de las mujeres (9). Los posibles efectos negativos del catolicismo en términos de incorporación de mujeres a las élites políticas están sustentados por el hecho de que algunos de los países católicos de Europa como Italia, Francia o Irlanda se encuentren en la cola en términos de incorporación de mujeres al poder.

Ahora bien, la posición de otros países mayoritariamente católicos como España y Austria entre los países con más presencia de mujeres en las élites políticas y la posición de dos países mayoritariamente protestantes como el Reino Unido y Estados Unidos (10) entre los países con menor presencia de mujeres en la cima de la política, y, además, el hecho de que los países católicos europeos coincidan en buena medida con los de menor desarrollo muestran que el factor relativo a la influencia del catolicismo debe ser analizado con más profundidad.

El análisis de la segunda cuestión, es decir, la relativa al tipo de relaciones que mantienen los hombres y mujeres con la política, muestra que todavía se mantienen diferencias en las actitudes de hombres y mujeres. Persiste una distancia de género en términos de cultura política que contribuye a explicar parte de los fundamentos de la diferencia de género en términos de poder político. Las mujeres están menos interesadas en política que los hombres, y, además, están menos informadas sobre política. Algunos datos relativos a las diferencias de género en relación al interés por la política en España (Tabla 2) muestran que todavía en 1994 el tipo de relaciones que las mujeres mantienen con la política resultan menos favorables a una equiparación en términos de poder.

**Tabla 2. Interés por la política según sexo (%), 1994**

	<b>MUCHO</b>	<b>BASTANTE</b>	<b>POCO</b>	<b>NADA</b>	<b>NS/NC</b>
Mujeres	3	17	38	41	0
Hombres	5	26	38	31	0

Fuente: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), 1994.

Los datos sobre otro aspecto también de gran importancia de la política cultura política, el relativo al grado de información sobre la política muestran que también en 1994 las mujeres españolas en su conjunto están menos informadas que los hombres. Como podemos ver en la tabla 3, los datos sobre el grado de información sobre la política vuelven a darnos unas distancias entre hombres y mujeres que se asemejan a las distancias que observábamos respecto al interés por la política.

(9) Véase, por ejemplo, JELEN, T./THOMAS, S. y WILCOX, C., "The Gender Gap in Comparative Perspective", *European Journal of Political Research*, vol. 25, nº 2, 1994.

(10) El porcentaje de mujeres en el Congreso norteamericano tras las elecciones de 1994 es del 10,8%.

Un 5 por 100 de los hombres se considera muy al corriente de lo que ocurre en política frente a un 3 por 100 de mujeres, y el 37 por 100 de hombres que se consideran bastante al corriente de lo que ocurre en política superan en nada menos que 14 puntos porcentuales a las mujeres en la misma situación. Las diferencias en grado de información política de hombres y mujeres son confirmadas por los numerosos datos en torno al uso de los medios de comunicación por los españoles y españolas. Esos datos muestran, entre otras cosas, que las mujeres leen menos periódicos y menos revistas de información general que los hombres.

Si bien es cierto, tal como señalaba Ronald Inglehart (11), que en la medida en que el nivel de formación se equipara, la distancia de género en términos de cultura política entre hombres y mujeres tiende a disminuir notablemente, lo cierto es que no desaparece completamente, y, en el caso español estas diferencias continúan siendo significativas. M<sup>ra</sup> Luz Morán y Jorge Benedicto mostraban que en 1989 las diferencias en interés por la política también se mantenían altas entre hombres y mujeres de nivel educativo alto: un 60% de hombres de nivel educativo alto estaban muy o bastante interesados por la política frente al 46% de mujeres de nivel educativo alto situadas en las mismas categorías (12).

**Tabla 3. Grado de información sobre la política según sexo (%), 1994**

	MUY AL CORRIENTE	BASTANTE	POCO	NADA	NS/NC
Mujeres	3	23	45	28	2
Hombres	5	37	38	19	0

Fuente: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), 1994.

### 3.2. LAS CARACTERÍSTICAS DE LA PARTICIPACIÓN

Si la distancia de género se mantiene en relación a la cultura política, los datos sobre participación política muestran que la distancia de género también se mantiene en algunas de las parcelas de la participación que son relevantes para explicar las diferencias de composición en las élites políticas, si bien una consideración temporal de estos datos, al igual que los datos relativos a cultura política, indica una clara tendencia hacia la desaparición de las diferencias entre hombres y mujeres en los próximos años.

Debemos tener en cuenta que un elemento de especial importancia para impulsar la presencia de mujeres en todos los niveles de decisión es el de un alto grado de participación en el conjunto de la esfera política, tanto en la afiliación a partidos políticos, la pertenencia a grupos de interés y movimientos sociales, la participación electoral o también la participación en actividades políticas

(11) INGLEHART, R., *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*, CIS, Madrid, 1991.

(12) MORÁN, M<sup>ra</sup> L. / BENEDICTO, J., *La cultura política de los españoles*, CIS, Madrid, 1995.

no convencionales. El análisis de los datos referentes a las diversas formas de participación y el análisis de las formas de participación de las mujeres en la vida política y social muestran que no existe fundamento empírico para sostener la tesis surgida en los años setenta desde algunas teorías feministas según la cual las mujeres no es que participaran menos que los hombres sino que participaban de forma diferente. No existen bases empíricas para sostener la teoría de una participación política diferenciada de las mujeres pero sí existen evidencias de que la participación política de las mujeres es algo menor en la mayoría de niveles políticos.

En términos de niveles de afiliación política de las mujeres, y en una comparación entre los porcentajes de afiliación partidista de hombres y mujeres en 15 países europeos a finales de los ochenta y principios de los noventa, Anders Widfeldt ha mostrado que en la gran mayoría de países y partidos políticos persisten las diferencias de afiliación de hombres y mujeres. La media de afiliación de mujeres de España, un 24 por 100, nos sitúa en el penúltimo lugar en afiliación de mujeres, tan sólo por delante de Luxemburgo con un 22 por 100. España, Portugal, Italia y Grecia y Luxemburgo presentan los porcentajes de afiliación menores, por debajo del 30 por 100. En el resto de casos los porcentajes de mujeres superan el 30 por 100, y en dos casos, el británico, con un 42 por 100, y, sobre todo, el noruego, con un 48 por 100, los porcentajes se acercan al 50 por 100 (13).

Las diferencias en términos de afiliación partidista se mantienen aún notablemente altas. No así las diferencias en participación electoral que han desaparecido prácticamente en su totalidad en los países más desarrollados. En términos de niveles de participación, Manuel Justel ha mostrado para España con datos que llegan hasta 1993 que "actualmente las mujeres acuden a votar casi en la misma proporción que los hombres". Señala Justel que los datos sobre elecciones municipales y generales hasta principios de los noventa muestran que no podemos hablar de diferencias significativas entre hombres y mujeres en relación a la abstención (14).

Las características del voto también apuntan hacia la desaparición de diferencias en términos de apoyo electoral de hombres y mujeres a un partido u otro. En relación a España, podemos observar en la tabla 4, relativo a la intención de voto en las elecciones generales de 1994, que las diferencias entre hombres y mujeres son prácticamente inexistentes.

---

(13) WIDFELDT, A., "Party Membership and Party Representativeness", dentro de KLINGEMANN, H.D. y FUCHS, D. (eds.), *Citizens and the State*, Oxford University Press, Oxford, 1995, p. 148.

(14) JUSTEL, M., *La abstención electoral en España*, CIS, Madrid, 1995.

**Tabla 4. Intención de voto en Elecciones Generales (%), 1994**

	HOMBRES	MUJERES
PP	15,9	14,8
PSOE	19,2	19,2
IU	9,6	7,5
CIU	2,5	2,4
PNV	1,0	0,5
CDS	0,8	0,6
Otros	4,5	3,4
Blanco	2,8	3,0
No votará	14,0	14,1
NS/NC	29,7	34,6

Fuente: CIS, 1994.

Numerosos datos de otros países confirman que el comportamiento electoral de hombres y mujeres se ha equiparado en los últimos años y que ya no podemos hablar de la tradicional tendencia de las mujeres hacia un voto más conservador. Eva Kolinsky ha mostrado en relación a Alemania que hasta 1972 las mujeres se inclinaban más por el voto a los dos partidos demócrata-cristianos, CDU y CSU, pero que a partir de 1972 estas diferencias desaparecen (15). Pippa Norris ha mostrado una evolución en el mismo sentido para Gran Bretaña y ha señalado que “la idea generalizada sobre un mayor conservadurismo de las mujeres en Europa ya no tiene validez”. Es más, esta autora ha apuntado con datos europeos de 1994 que las mujeres de toda Europa se autoubican en general algo más a la izquierda que los hombres y votan algo más a la izquierda que los hombres (16).

Las diferencias vuelven a manifestarse cuando analizamos otras modalidades de participación, tanto la participación no convencional como el activismo en otro tipo de organizaciones. Los datos sobre la participación no convencional en España muestran que las mujeres participan menos que los hombres, y los datos sobre la pertenencia a otras organizaciones muestran también que en general las mujeres participan menos que los hombres y que tan sólo superan a éstos en las organizaciones específicas de mujeres y en las organizaciones de caridad (17).

(15) KOLINSKY, E., *Women in Contemporary Germany*, Berg, Providence, 1993.

(16) NORRIS, P. “Implicaciones de las diferencias de género en el comportamiento electoral”, dentro de URIARTE, E. / ELIZONDO, A., op. cit.

(17) Varios autores y autoras han mostrado en relación a Estados Unidos que las mujeres participan menos que los hombres en la gran mayoría de actividades políticas pero que son más activas en las organizaciones de caridad y en las relacionadas con la actividad religiosa; véase VV.AA., “Gender and Citizen Participation: Is There a Different Voice?”, *American Journal of Political Science*, Vol. 39, nº 2, Mayo, 1995.

### 3.3.

### LAS DIFERENCIAS DEL SISTEMA POLÍTICO

Bastantes estudios han mostrado que existen tres rasgos del sistema político que tienen una influencia significativa en el ritmo de incorporación de mujeres al poder político: el sistema de partidos, el tipo de reclutamiento político y el sistema electoral.

En relación al sistema de partidos se ha apuntado la importancia de la presencia de partidos de izquierda fuertes, laboristas, socialdemócratas, comunistas y verdes. Los partidos de izquierda han asumido de forma mucho más importante el discurso feminista que los partidos conservadores, básicamente porque el discurso de la igualdad del feminismo encaja en las ideologías de izquierdas pero de forma mucho más complicada en las ideologías de derechas (18). El caso español es un ejemplo de la importancia de la existencia de partidos de izquierda fuertes para el aumento de la presencia de mujeres en las élites. Y es que el salto de la presencia de mujeres en el Parlamento que se produce en 1989 con respecto a las legislaturas anteriores está relacionado de forma significativa con la aplicación de las cuotas en 1988 en los dos principales partidos de izquierda en España, el PSOE y el PCE. En los años y legislaturas siguientes la consolidación y la ampliación de la cuota en estos partidos no sólo fomenta el aumento de la presencia de mujeres entre las élites, sino que también provoca un efecto de respuesta en los partidos de centro y conservadores que no lleva al establecimiento de una cuota en estos partidos pero sí fomenta la presencia de mujeres en sus ámbitos de decisión.

En relación a los tipos de reclutamiento de las candidatas y los candidatos a ocupar posiciones de poder político, hay autoras y autores que han señalado que el reclutamiento centralizado es favorable a las mujeres dado que en este tipo de reclutamiento el peso básico de la decisión está en los sectores de mayor educación formal del partido y, por lo tanto, posiblemente más abiertos a la incorporación de las mujeres, frente a las actitudes más restrictivas que pueden encontrarse en los reclutamientos más dirigidos desde ámbitos locales (19). Si bien esta hipótesis no está lo suficientemente contrastada, lo cierto es que este factor parece tener cierta relevancia en España, donde el importante número de mujeres en las élites ha podido ser estimulado por el hecho de que España, junto a Luxemburgo y Holanda, constituye uno de los países europeos donde las personas líderes del poder central juegan un papel más importante en los procesos de reclutamiento (20).

El sistema electoral, por último, es también un factor señalado por algunas analistas. Pippa Norris ha estudiado la relación de la presencia de mujeres en las Cámaras Bajas de 44 países con sus sistemas electorales y ha concluido que la media de mujeres parlamentarias es de un 8,3% en los sistemas mayoritarios, de un 12,9% en los sistemas semi-proporcionales y de un 17,3% en los sistemas proporcionales (21).

---

(18) Norberto Bobbio hace un excelente análisis de esta cuestión en BOBBIO, N., *Derecha e izquierda*, Taurus, Madrid, 1995.

(19) Véase RANDALL, V., *Women and Politics*, Macmillan, Londres, 1987.

(20) Véase NORRIS, P., "Comparing Passages to Power", dentro de NORRIS, P. (ed.) *Passages to Power*, Cambridge University Press, 1997.

(21) NORRIS, P., "Procesos de reclutamiento legislativo: una perspectiva comparada", dentro de URIARTE, E. y ELIZONDO, A., op. cit., p. 166.

### 3.4. LA DINÁMICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Dos elementos de la estructura y funcionamiento de los partidos políticos son muy relevantes para entender los ritmos de incorporación de mujeres al poder: 1) las posturas de los partidos respecto al papel de las mujeres y las estrategias utilizadas para promocionar interna y externamente a las mujeres, y 2) la existencia o no de discriminación en el seno de los partidos políticos hacia las mujeres.

En relación a las estrategias de promoción, Joni Lovenduski ha distinguido tres tipos de estrategias: a) las estrategias retóricas que suponen una difusión de las reivindicaciones de las mujeres y unas referencias frecuentes de las personas líderes hacia sus problemas, b) las estrategias de acción positiva que intentan ofrecer una formación especial a las candidatas y que fomentan la participación de las mujeres, y c) las estrategias de discriminación positiva que suponen la reserva de espacios a las mujeres en las direcciones de los partidos y en las listas electorales (22).

Parece indudable que las estrategias de discriminación positiva han tenido los efectos más positivos en términos de incorporación de mujeres al poder, tanto a nivel de dirección de partidos como a nivel de llegada a las instituciones políticas. Son los partidos de izquierda europeos, y en algún caso los de centro, los que han establecido estas estrategias, es decir, cuotas de mujeres, y la consecuencia de esto es no sólo la mayor presencia de mujeres en el poder de los partidos políticos, sino también, la significativamente mayor representación de mujeres de partidos de izquierda en los órganos legislativos.

**Tabla 5. Diputadas en el Congreso por Partidos Políticos. Legislatura 1996-2000**

PARTIDO/COALICIÓN	TOTAL DIPUTADOS/AS	TOTAL DIPUTADAS	%
PP	156	29	18,6
PSOE	141	39	27,6
IU	21	7	33,3
CIU	16	4	25

Fuente: Congreso de Diputados y Diputadas.

Los datos de la tabla 5 relativos al número de diputadas en la Cámara Baja española según partidos políticos muestran que son los dos partidos de izquierda los que presentan mayores porcentajes de mujeres. Este dato está estrechamente relacionado con el hecho de que son estos dos partidos los que tienen establecidas cuotas de presencia de mujeres desde 1988, cuotas que han tenido efectos importantes, al igual que el resto de partidos europeos, en la potenciación de la llegada de mujeres a las élites políticas.

(22) LOVENDUSKI, J., "Representación política: dinámica de géneros y partidos", dentro de URIARTE, E. / ELIZONDO, A., op. cit.

Cabe preguntarse, en segundo lugar, no sólo sobre las estrategias de promoción de mujeres de los partidos políticos, sino sobre los efectos discriminadores hacia las mujeres candidatas o aspirantes a candidatas en los partidos políticos. Numerosos trabajos han destacado la importancia de la discriminación ejercida por los partidos como la explicación esencial de la escasa presencia de mujeres en las élites políticas. Dentro de los escasos o casi inexistentes trabajos españoles en torno a las élites políticas, destaca el trabajo de María Antonia García de León que en un análisis de las elecciones de 1989 se refiere a la doble discriminación impuesta por los partidos, la cuantitativa (el escaso número de mujeres candidatas al Parlamento) y cualitativa (su pésima colocación en las listas electorales) (23).

Las valoraciones y percepciones de las propias mujeres situadas en la élite política tienden a sustentar la tesis de la discriminación. Numerosos testimonios de políticas de diversos países, por otra parte, destacan la percepción de que su condición de mujeres les ha supuesto dificultades específicas y añadidas en sus carreras políticas. Laure Adler recoge numerosas reflexiones de políticas francesas que destacan esta percepción y Laura A. Liswood también encuentra abundantes críticas a la discriminación sufrida como mujeres en sus entrevistas con mujeres líderes políticas de todo el mundo (24). Algunos datos sobre las percepciones de las políticas españolas apuntan en la dirección de que los partidos no hacen los suficientes esfuerzos para incorporar más mujeres a posiciones de poder.

Los datos de la tabla 6 relativos a las percepciones de los diputados y diputadas españoles de la actual legislatura en torno a las causas de la escasa incorporación de mujeres a las élites políticas (25), muestran que los políticos españoles, pero sobre todo las políticas españolas, observan importantes deficiencias en los partidos políticos en su canalización de las aspiraciones de las mujeres.

**Tabla 6. Percepción de las y los diputados españoles de que los partidos no dan suficientes oportunidades a las mujeres (%)**

	HOMBRES	MUJERES
Muy de acuerdo	5,5	26,5
De acuerdo	38,7	57,1
En desacuerdo	38,7	12,2
Muy en desacuerdo	10,4	
NS/NC	6,7	4,1
Total	100	100

Fuente: Datos propios

(23) GARCÍA DE LEÓN, M.A., *Élites discriminadas*, Anthropos, Barcelona, 1994.

(24) ADLER, L., *Les femmes politiques*, Seuil, Paris, 1993. y LISWOOD, L.A., op. cit.

(25) Estos datos corresponden a la investigación *La influencia del género en el reclutamiento de la élite política*, financiada por el Instituto de la Mujer y dirigida por Edurne Uriarte en 1997.

---

Ahora bien, los estudios más recientes sobre élites políticas, y en concreto, la primera gran investigación comparada centrada en los procesos de reclutamiento político que ha analizado detenidamente la influencia del género, aporta nuevas tesis y sobre todo, nuevos datos, que ponen seriamente en cuestión la tesis de la discriminación ejercida por los partidos políticos (26). Estos datos tienen enorme interés no sólo por el cuestionamiento que suponen de teorías ampliamente aceptadas, sino también porque constituyen las primeras evidencias empíricas consistentes sobre los procesos de reclutamiento políticos. Tenemos que tener en cuenta que la tesis de la discriminación ejercida por los partidos políticos estaba fundamentada básicamente en el análisis de las características de las listas electorales, y, en menor grado, en las percepciones de las propias mujeres de las élites políticas.

Ahora bien, la investigación del equipo dirigido por Pippa Norris analiza directamente los procesos de reclutamiento. Para ese análisis Pippa Norris parte de la constatación de que en todos los países estudiados, con excepción de Estados Unidos, que tiene un sistema peculiar de primarias, una de las funciones principales de los partidos políticos es la determinación de quién puede ser nombrado candidato o candidata entre el conjunto de aspirantes. Por lo tanto, las reglas y procedimientos de los partidos determinan el proceso que todas y todos los aspirantes deben pasar para ser nombrados candidatos. En este contexto, Pippa Norris y su equipo utilizan un modelo de oferta-demanda para analizar ese proceso.

En el terreno de la demanda se consideran las actitudes y exigencias de las personas seleccionadoras que intervienen desde los partidos políticos en el reclutamiento de la élite política. En el contexto de la oferta se consideran el capital político y la motivación de los candidatos y las candidatas. El capital político significa los recursos que aportan los candidatos y candidatas en el proceso, tales como recursos financieros, conexiones políticas, experiencia de partido, flexibilidad profesional, formación o experiencia en las instituciones políticas. La motivación se refiere a las razones que impulsan a los candidatos y candidatas a competir por entrar en las listas de candidaturas, tales como la tradición familiar, la ambición política, el apoyo de una comunidad, etc. A partir de esta distinción, Pippa Norris establece que el sistema político configura el contexto general, el proceso de reclutamiento determina las etapas desde la aspiración a la nominación, mientras que las demandas de las personas seleccionadoras y la oferta de los candidatos y candidatas determinan el resultado final del proceso (27).

A pesar de que Norris y su equipo partían de la hipótesis inicial de que encontrarían una importante discriminación por parte de los partidos políticos, los resultados finales fueron contrarios a los de la hipótesis inicial. Se hizo muy difícil establecer la evidencia de una discriminación directa o indirecta por parte de los partidos políticos contra las mujeres. Es más, el análisis reveló que las mujeres candidatas señalaban que habían recibido más apoyo que los hombres candidatos por

---

(26) Se trata de una investigación sobre reclutamiento político comparado en Australia, Canadá, Finlandia, Alemania, Japón, Holanda, Nueva Zelanda, Reino Unido y Estados Unidos. Los resultados principales de esta investigación junto al análisis de numerosos datos sobre las y los miembros de la Unión Europea se presentan en NORRIS, P., op. cit.

(27) NORRIS, P., *Passages to ...*, op. cit.

parte de los diferentes niveles de poder de los partidos políticos. Y una de las conclusiones principales de la investigación estableció que los factores relacionados con la oferta, es decir, el capital político y la motivación, eran los factores que tenían una influencia principal en la configuración final de las candidaturas y, por lo tanto, también en el peso de la presencia de mujeres en esas candidaturas.

### 3.5. EL CAPITAL POLÍTICO Y LAS MOTIVACIONES DE LAS MUJERES

Si bien es preciso seguir profundizando en este terreno, es indudable que contamos con numerosos datos que avalan las tesis sustentadas por Pippa Norris y su equipo. Podemos afirmar, en primer lugar, que las mujeres presentan un balance negativo respecto a los hombres en términos de capital político en relación a varios factores: la disponibilidad de tiempo, los recursos financieros, la adecuada formación y profesión de partida y la experiencia política.

En términos de disponibilidad de tiempo hay un factor que claramente sitúa a las mujeres candidatas en situación de desventaja respecto a los candidatos hombres. Se trata de sus obligaciones comparativamente mucho más numerosas que las de los hombres en relación a la familia, el cuidado de la casa, y, sobre todo, la crianza de los hijos e hijas. Resultan muy significativos en este sentido los datos de la tabla 7 relativos al status marital de las y los diputados españoles y que muestran que los porcentajes de solteras, separadas o divorciadas son notablemente mayores entre las diputadas que entre los diputados. Las diputadas españolas, además, no tienen hijos/hijas en mayor medida que los diputados (un 32,7% de diputadas no tiene hijos/hijas frente a un 13,5% de los diputados) y el número de hijos/hijas entre las diputadas es menor que entre los diputados (un 18,4% de diputadas tiene un solo hijo o hija frente a un 12,9% de los diputados, y un 24,5% de las diputadas tiene dos hijos/hijas frente a un 36,2% de diputados).

**Tabla 7. Estado civil de los diputados y diputadas (%)**

	HOMBRE	MUJER
Soltero/Soltera	8,0	16,3
Casado/Casada	86,5	63,3
Separado/Separada	2,5	8,2
Viudo/Viuda	0,6	
Divorciado/Divorciada	1,8	8,2
NC	0,6	4,1
Total	100	100

Fuente: Datos propios.

A este factor esencial cabe añadir otros elementos importantes que explican la desventaja de las mujeres en términos de capital político. En términos de experiencia política, las mujeres presentan

balances peores que los hombres, no sólo por su más tardío acceso a los puestos de responsabilidad política sino por su participación notablemente menor en organizaciones políticas que ya veíamos más arriba. En relación a la profesión y estudios más adecuados para la carrera política, es bien sabido que la abogacía como profesión y el Derecho como formación son rasgos distintivos de la élite política en todo el mundo (28). Pues bien, los datos sobre la élite política española muestran que las mujeres poseen en menor medida que los hombres esa profesión y esos estudios. En términos de recursos financieros, es bien sabido, por último, que las mujeres no sólo poseen menores recursos, sino que cuentan con menores relaciones para acceder a las fuentes de esos recursos.

Es más complicado realizar generalizaciones sobre las desventajas de las mujeres en términos de motivación. Sí podemos aportar como datos significativos algunas valoraciones realizadas por las y los diputados españoles en torno a las causas que explican la menor presencia de mujeres en las élites. Básicamente, nos encontramos con un importante número de respuestas, y, además, respuestas de las diputadas, que tienden a avalar la tesis de que en el terreno de la motivación es cierto que las mujeres también presentan algunos problemas que las debilitan desde el punto de vista de la oferta.

**Tabla 8. Percepción de que las mujeres ponen a su familia por encima de su carrera política (%)**

	HOMBRES	MUJERES
Muy de acuerdo	7,4	8,2
De acuerdo	45,4	44,9
En desacuerdo	34,4	30,6
Muy en desacuerdo	6,1	4,1
NS/NC	6,7	12,2
Total	100	100

Fuente: Datos propios.

Así, más del 50% de diputados pero también más del 50% de diputadas del Congreso están de acuerdo con la idea de que las mujeres ponen a su familia por encima de su carrera política (Tabla 8). Es decir, desde el punto de vista de la motivación, un primer obstáculo significativo para las mujeres en el proceso de acceso a la élite política es la existencia de una tendencia importante a considerar que esa carrera política es secundaria respecto a la dedicación a la familia.

Además, un número importante de diputados pero sobre todo de diputadas, nada menos que el 57,1%, está de acuerdo con la idea de que las mujeres compiten menos que los hombres (Tabla 9). Es decir, las diputadas apuntan un segundo factor que desde el punto de vista de la motivación, de las actitudes, complica la posición de las mujeres como aspirantes a acceder a posiciones

(28) Véase, por ejemplo, NORRIS, P. y LOVENDUSKI, J., *Political Recruitment*, Sage, Londres, 1995.

de poder. Ahora bien, este dato puede sugerir que las mujeres son menos ambiciosas que los hombres, tesis que, por otra parte, ya se ha sostenido en algunos trabajos. Los datos que aporta, sin embargo, Pippa Norris en torno a la ambición expresada por mujeres y hombres candidatos al Parlamento europeo muestran que, en contra de las hipótesis iniciales de esta autora, las mujeres se muestran claramente más ambiciosas que los hombres respecto a su carrera política. También hay que señalar que, como indica Pippa Norris, estos datos se refieren a candidatas y no a niveles inferiores de mujeres activistas o afiliadas a partidos políticos (29).

**Tabla 9. Percepción de que las mujeres compiten menos que los hombres (%)**

	HOMBRES	MUJERES
Muy de acuerdo	4,3	10,2
De acuerdo	22,7	46,9
Desacuerdo	47,7	26,5
Muy en desacuerdo	20,9	12,2
NS/NC	4,9	4,1
Total	100	100

Fuente: Datos propios.

Las diputadas conceden también cierta importancia, aunque menor, a la explicación de que las mujeres adolecen de autoestima. Un 6,1% de mujeres está muy de acuerdo con esta apreciación, y otro 18,4% está de acuerdo, es decir, un 24,5% de las diputadas otorga consistencia a esta explicación como uno de los factores explicativos de los problemas de las mujeres para acceder a la élite política. La percepción de que las mujeres no tienen suficiente autoestima se ha observado también en otros países. Así, Monique Leijenaar y Kees Niemöller apuntan en relación a Holanda que un porcentaje significativo de mujeres candidatas están de acuerdo con la valoración de que las mujeres no tienen suficiente confianza en sí mismas; un 37% de las candidatas holandesas está de acuerdo con esa idea frente a un 10% de los candidatos (30).

La tesis, por lo tanto, de que los problemas principales que explican la todavía escasa presencia de las mujeres en la élite política deben buscarse en el terreno de la oferta, es decir, del capital político y de la motivación que aportan las mujeres, encuentra numerosos datos de apoyo los análisis más recientes sobre las élites políticas. La percepción sobre los obstáculos a los que se enfrentan las mujeres en la política puede ser resumida con la valoración que hacía la política danesa Lone Dybkjaer. Lone Dybkjaer señalaba que los hombres no constituyen el principal obstáculo al que se enfrentan las mujeres, sino que los obstáculos son otros dos, los hijos e hijas y la falta de

(29) NORRIS, P., "Conclusions: comparing passages to power", dentro de NORRIS, P. (edit.), *Passages to ...* op. cit.

(30) LEIJENAAR, M. y NIEMÖLLER, K., "The Netherlands", dentro de NORRIS, P. (edit.), op. cit.

---

ambición: "La primera (barrera) hace que las mujeres estén divididas entre sus hijos e hijas y la vida profesional. La principal exigencia de los hijos e hijas es la presencia de un padre o una madre; igualmente la principal exigencia de un jefe, o del que pretende ser jefe, es también la presencia. En esta situación de división, las mujeres abandonan (...) Conviendremos que existe un segundo obstáculo, las mismas mujeres, a saber: no tienen las mismas exigencias que los hombres en materia de trayectoria profesional y no conocen tan bien como los hombres las profesiones que ofrecen más posibilidades de progreso." (31)

---

(31) DYBKJAER, L., discurso pronunciado dentro de la Conferencia *Mujeres en el Poder*, en INSTITUTO DE LA MUJER, *Informe final conferencias de la Cumbre de Atenas*, Madrid, 1993.

**"Estado de Bienestar y  
servicios sociocomunitarios"**

**M<sup>º</sup> JESÚS AGIRRE URIBE**

**Diputada de Bienestar Social.  
Diputación Foral de Araba**

**"La privacidad como vía de  
corresponsabilidad doméstica"**

**SOLEDAD MURILLO DE LA VEGA**

**Departamento de Sociología.  
Universidad de Salamanca**

**"El futuro del trabajo  
remunerado y no remunerado"**

**M<sup>º</sup> ÁNGELES DURÁN HERAS**

**Instituto de Demografía.  
Consejo Superior de  
Investigaciones Científicas**

*La  
conciliación:  
ámbito  
personal,  
familiar y  
profesional*

En Araba los servicios sociales se desarrollan desde los ayuntamientos y desde la Diputación. Las competencias están distribuidas y, por lo tanto, yo me voy a centrar única y exclusivamente en lo que se pone en marcha desde la Diputación.

Las circunstancias por las que atraviesan las sociedades desarrolladas en estos momentos reclaman una reflexión sobre la pertinencia y conveniencia de lo que hasta el momento ha sido llamado el Estado de Bienestar o el Modelo de Bienestar.

Partimos de hechos que desde mi punto de vista no podemos obviar a menos que queramos desvirtuar la realidad social de nuestros días.

Europa está viviendo continuos cambios políticos, económicos, cambios sociales que son de gran trascendencia, como la realización del Mercado Único y la introducción de la moneda única en Europa.

Europa era un grupo de economías separadas y caminamos hacia un modelo de una entidad económica integrada. La realización de la Unión Económica y monetaria va a traer ventajas para Europa en términos de mayor estabilidad macroeconómica, de crecimiento viable y de más fuerza o más voz en la escena mundial. Este nuevo marco económico reforzará la interacción entre la política social y la política económica y acentuará la necesidad de consolidar las relaciones entre los países de la Unión Europea: un mercado único, una política de cohesión y una política social y de empleo eficaces.

Los valores y los instrumentos de que disponíamos hasta hace unos años han quedado anticuados. Es preciso que se ideen mecanismos renovados para encarar el futuro y avanzar por caminos de progreso. La función que el Estado ha venido desempeñando está cambiando y cobra mayor protagonismo la sociedad civil. Los pilares en los que se fundamentó el Estado de Bienestar, sobre todo los referidos al pleno empleo y a la estabilidad laboral, se encuentran en este momento en una situación bien distinta.

Al mismo tiempo, se está produciendo un incremento de la presión sobre los servicios públicos y un aumento notable de beneficiarios y beneficiarias de las prestaciones sociales en sentido amplio.

Las limitaciones que plantea el modelo actual no significa de ninguna manera que los objetivos de protección social y los derechos sociales se pongan en cuestión. Lo que se plantea es la introducción de los cambios necesarios para llegar a todos los ciudadanos y ciudadanas que se encuentren en situación de verdadera necesidad. Hay que tener en cuenta que en los próximos 40 años, los países de la O.C.D.E., los más industrializados, van a asistir a una transformación bastante importante de su estructura demográfica como consecuencia de una acción conjugada de las bajas tasas de natalidad y de mortalidad. Debido principalmente a este motivo, el crecimiento de la población va a reducirse y el número de personas de edad avanzada va a aumentar substancialmente, con el consiguiente envejecimiento de la pirámide demográfica. En los últimos años, más concretamente en el último decenio, el número de personas mayores ha aumentado considerablemente en todos los países. Hasta principios del siglo XXI el crecimiento va a ser sólo moderado pero después este colectivo empezará a crecer rápidamente porque el "baby boom" que se produjo tras la 2ª Guerra Mundial alcanzará el umbral de la vejez.

---

Esta evolución se ve reforzada por una reducción del número de jóvenes como consecuencia de las bajas tasas de natalidad. En la actualidad esas tasas son inferiores al nivel requerido para asegurar la renovación de la población en la mayoría de los países de la Unión Europea. De todos modos hay que considerar que cualquier proyección demográfica que se haga a largo plazo no dejará de ser aleatoria porque las tasas de natalidad y mortalidad pueden oscilar de una manera imprevista.

El análisis del Estado de Bienestar o del Modelo de Bienestar desde la perspectiva de género nos obliga a plantear la situación de las mujeres por un lado como proveedoras de bienestar y por otro como beneficiarias, o como clientas, también del bienestar. Por ello, consideramos que el desarrollo de los servicios socio-comunitarios en el marco de estas políticas del Estado de Bienestar, y de acuerdo al principio de igualdad y no discriminación, deberá ser consecuente con la responsabilidad de los poderes públicos en el desarrollo de las medidas necesarias para ir eliminando todos estos obstáculos que impiden o que siguen dificultando el ejercicio de la igualdad.

En 1993 la Comisión Europea hizo una amplia consulta sobre el futuro de la política social europea. El resultado de esta consulta se recogió en los libros Blanco y Verde de la política social de los años 93 y 94. En estos libros se desarrollaba un modelo para la renovación de la política social en un período de cambio dinámico. Posteriormente el programa de los años 95 al 97 intentó desarrollar un planteamiento de la política social más amplio e innovador y enfocado hacia el futuro. Este planteamiento ha dado frutos en los últimos años. Entre otros, se han consolidado los vínculos entre la política social y otras políticas comunitarias. Este hecho se ha visto reflejado en la convicción de que debe fomentarse el progreso social para todas las personas. Un ejemplo de esto es el compromiso respecto a la integración de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en la política general europea.

La tarea con la que se enfrenta ahora la política social es responder a los desafíos de un mundo en rápida evolución. La adopción del Tratado de Amsterdam ha proporcionado una plataforma para la consolidación de la política social. Asimismo ha introducido nuevas disposiciones sobre la igualdad de oportunidades. Esto demuestra claramente un renovado compromiso político al más alto nivel para abordar los problemas en Europa, para promover una sociedad no excluyente, para potenciar la igualdad, para garantizar los derechos fundamentales y para luchar contra la discriminación.

Por otra parte, promover la igualdad y luchar contra la discriminación no consiste simplemente en una cuestión de justicia social. En este sentido, la Comisión está comprometida con la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres a través de una estrategia dual. Por una parte garantiza la integración de la igualdad de oportunidades en todas las políticas comunitarias pertinentes y sobre todo da prioridad a la estrategia del empleo y a la reforma de los fondos estructurales. Por otra parte, también desarrolla acciones específicas dirigidas a mejorar la situación de las mujeres. En este punto destaca el apoyo a la participación equilibrada entre mujeres y hombres en la toma de decisiones y la campaña centrada en el problema de la violencia contra las mujeres que se desarrollará durante el 99.

---

En Europa, ha surgido con fuerza la cuestión asistencial, más amplia que el mero debate sobre la atención a la infancia o sobre el cuidado de las personas ancianas o el cuidado de las personas enfermas. En toda Europa se están observando algunas tendencias como, por ejemplo, una mayor demanda de servicios destinados a la primera infancia. Los datos que está proporcionando la Unión Europea indican que un 10% de los hogares están formados por una única persona. Esto plantea nuevas situaciones para la prestación de los servicios y, además, con el envejecimiento de la población aparecen nuevas necesidades. La carga de la atención a las personas mayores dependientes y a las personas ancianas recae, especialmente, sobre las mujeres. Un reciente estudio que se ha elaborado en Araba sobre la red natural o la red familiar de atención a las personas mayores dependientes, nos indica que el soporte principal de más del 88% de la atención la proporciona la familia y dentro de ella, las mujeres. Por lo tanto se confirma que quienes cuidan de las personas dependientes son de género femenino y número singular. La encuesta de la Comisión Europea realizada sobre un grupo representativo de hogares muestra que el 9% de las mujeres que trabajaban durante un mínimo de 30 horas semanales dedicaban, además, 4 horas diarias de trabajo al cuidado de una persona dependiente una vez acabada su jornada laboral. Por lo tanto son las mujeres en solitario las que asumen esa responsabilidad. El perfil medio de estas mujeres en Araba es el de una mujer casada, de más de 45 años.

Las mujeres sobrellevan el peso de la atención y en ocasiones les afecta a su vida personal y social. Por eso la red natural corre el peligro de resentirse si no se cuida adecuadamente desde el sistema de Servicios Sociales. Por lo tanto, interesa conocer qué tipo de necesidades, qué tipo de soluciones o qué tipo de medidas debemos adoptar para sostener y desarrollar esa red informal al tiempo que aseguramos un buen nivel de atención, no solamente a la persona mayor, a la persona dependiente en la familia, sino también al cuidador o la cuidadora. Y ello implica necesariamente, desde nuestro punto de vista, referirse a la atención comunitaria como un modelo político-organizativo que asume como principio básico el derecho de los ciudadanos y ciudadanas a vivir en su entorno de la manera más independiente posible. Con ello, desde las administraciones públicas vascas y en este caso desde la Diputación Foral, estamos comprometidos a potenciar la red de servicios sociales, modernizando la protección social.

En Araba, tanto la Diputación como los ayuntamientos, y fundamentalmente el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, desarrollan las competencias en materia de servicios sociales. Esta red se inició en los años 75-77 y se ha ordenado en relación a lo que establecía la primera Ley de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma Vasca, la Ley del 82, una ley pionera en el Estado español. A continuación explicaré brevemente algunos servicios de la red de recursos sociales de la Diputación de Araba.

Araba tiene una superficie algo inferior a la mitad de la de la Comunidad Autónoma Vasca y acoge al 13,4% de su población. En este momento hay 281.000 habitantes, de los cuales 142.000 son mujeres.

Si dividimos a la población según sexo y grupo de edad observamos que entre los 0 y 14 años hay 36.898 personas, 50% hombres y 50% mujeres, aproximadamente. De más de 65 hay

40.000. Dentro de esta última franja, entre los de 65 a 79 años empieza a haber más mujeres que hombres y esta diferencia se acentúa en el grupo de más de 80, en el que las mujeres representan el 66,2% y los hombres el 33,8 %.

La evolución de los índices de juventud y de envejecimiento entre los años 1981 y 1996 resulta ilustrativa. El índice de juventud ha bajado de -14,4 en este período y el índice de envejecimiento se ha incrementado en el +6. Por lo tanto, nuestra población va perdiendo jóvenes o personas menores de 16 años, y van aumentando las mayores de 65 años y sobre todo las mayores de 80 años.

En cuanto a la red de servicios sociales, disponemos de una red importante de atención primaria. Los Servicios Sociales de Base están distribuidos por todas las comarcas o cuadrillas del Territorio de Araba. Hay que tener en cuenta que de las y los 280.000 habitantes de Araba, el 80% vive en la capital, en Vitoria-Gasteiz. La red de Servicios Sociales de Base en la capital la gestiona directamente el Ayuntamiento y la Diputación gestiona la de la zona rural.

En el año 1997 se han atendido, desde estos servicios sociales de base a 4.367 en la zona rural. Se han atendido a menos mujeres que hombres.

Dentro de la atención primaria contamos con la ayuda a domicilio. Últimamente hemos intentado ampliar lo que ha sido la ayuda a domicilio tradicional en cuanto a la ayuda menajera, los cuidados a domicilio. Para ello hemos ampliado los servicios. En este momento hay 920 personas atendidas desde la ayuda a domicilio, en este número no incluimos a la capital porque depende del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz. Dentro de la atención primaria también hemos desarrollado el sistema telefónico de emergencia y en la zona rural tenemos 179 personas que cuentan con este sistema, de las que 135 son mujeres.

En el año 97, 6.553 personas recibieron pensiones económicas individuales. De ellas 4.000 eran mujeres y 2.500 hombres. Se trata de pensiones no contributivas, las del Fondo de Bienestar Social, el I.M.I., Ingreso Mínimo de Inserción y las Ayudas de Emergencia Social dentro de lo que es el Plan de Lucha contra la Pobreza en la Comunidad Autónoma Vasca.

La red de alojamiento está integrada por residencias y pisos. Los pisos son hogares más autónomos para las personas mayores. Se encuentran sobre todo en la zona rural. Están dirigidos a aquellas personas mayores de 65 años que pueden valerse por sí mismas. Se trata de hogares que comparten con otras personas y donde tienen más autonomía que en un servicio de más intensidad, como pueden ser las residencias. En este momento los servicios de alojamiento que tenemos en la provincia atienden a 724 personas, de las cuales 484 son mujeres.

En el área de las minusvalías para las personas con discapacidad, en este momento en toda la red de alojamiento hay 254 personas atendidas.

En la red de alojamientos para la infancia tenemos a 48 personas. Y en los servicios de alojamiento para la mujer en este momento disponemos de 17 plazas, además de las que pueda disponer el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.

También disponemos de centros de atención de día para todos los sectores de población. Si nos fijamos en las personas atendidas en estos servicios comprobamos que en los que atienden a la ter-

---

cera edad hay más mujeres que hombres. En el área de personas con discapacidad también hay más mujeres que hombres.

En el campo de los recursos ocupacionales y laborales para personas con discapacidad, en este momento tenemos la red de centros ocupacionales y la red de centros especiales de empleo. 316 personas asisten a los programas de los centros ocupacionales. En los centros especiales de empleo hay 403 personas con discapacidad. Estas personas acceden al mercado de trabajo a través del centro especial de empleo. Se trata de un paso intermedio, en ningún caso queremos que se convierta en una solución definitiva. En este sentido hay que señalar que en este final de la legislatura la Diputación se ha planteado como objetivo procurar la inserción o la incorporación laboral de las personas con discapacidad en el mercado ordinario. Para lograrlo seguimos utilizando los centros especiales de empleo como un paso intermedio.

Los programas de atención especializada a mujeres también merecen una mención especial. El servicio de atención psicológica a mujeres víctimas de agresiones sexuales y malos tratos, atendió a 145 mujeres en 1997. El perfil de las mujeres que acuden a este servicio son jóvenes de una media de edad de 38 años, casadas con hijos e hijas. En cuanto a las circunstancias del maltrato, el 70 % han experimentado agresiones físicas, precedidas habitualmente de malos tratos psicológicos. La duración media de los malos tratos de las personas que están atendidas en el servicio es de 10 años en el 51% de los casos. Y el maltrato también se extiende a los hijos y a las hijas en bastantes ocasiones, por lo menos en un 33% de los casos. Con frecuencia se producen lesiones físicas. En un 39 % de las ocasiones requieren asistencia médica, y es muy significativo que sólo el 25% de los casos haya presentado denuncia. En cuanto al perfil de las mujeres víctimas de agresiones sexuales se trata de mujeres jóvenes con una media de edad de 24 años. En la mitad de los casos, son estudiantes y la mayoría acuden en demanda de tratamiento psicológico, pero después de meses e incluso de años de haber sufrido la agresión. Así mismo, el 62% de las agresiones sexuales se producen dentro del ámbito familiar. El agresor es una persona conocida y no se denuncia la agresión en un 75% de los casos.

La Diputación ha iniciado recientemente un nuevo servicio de atención psicológica para actores de violencia en el hogar. Aunque lleva poco tiempo en funcionamiento hemos comprobado que hay reticencias por parte de los hombres actores de violencia a acudir a este servicio. Los técnicos y técnicas están estudiando cómo conseguir que acudan y han comprobado que resulta imprescindible la colaboración de las mujeres.

El servicio de orientación jurídica va dirigido a mujeres con escasos recursos económicos. En el último año se han atendido 435 consultas de las que 202 pedían información sobre separación matrimonial.

Los pisos de acogida a mujeres están dirigidos a mujeres con hijos e hijas que deben salir de su domicilio por malos tratos. Este recurso incluye un programa de acompañamiento personal.

La red cuenta también con un piso para mujeres gestantes. Aquí se ofrece temporalmente acogida y atención educativa y social, sobre todo a adolescentes embarazadas y a sus hijos e hijas lactantes si no cuentan con un apoyo familiar o social.

---

La Diputación también colabora con el Ayuntamiento de la capital y con la asociación Gizarterako en un interesante programa de intervención con mujeres en situación de marginación que ejercen la prostitución.

En el área de la promoción social de las mujeres y de la igualdad de oportunidades, el departamento foral de Bienestar Social está desarrollando acciones encaminadas al incremento de la participación social y a la creación e impulso de la red de mujeres del medio rural en Araba. Se están impulsando de manera especial los programas de formación para las mujeres de la zona rural.

En colaboración con los ayuntamientos de la zona rural, la Institución foral ha puesto en marcha las guarderías infantiles. En este momento ya contamos con 5, que suponen un recurso social de apoyo a las familias en la atención a la infancia. En estas guarderías se han incorporado nuevos criterios de atención: el comedor, los horarios, los calendarios de curso o de año y las edades de admisión. El modelo de los países nórdicos, que consiste en atender a cuatro o cinco niñas/niños en el hogar de uno de ellos, ya lo hemos intentado en Araba pero no ha tenido mucho éxito. Nuestra cultura es muy distinta. Se intentó en una población de 10.000 habitantes. Era un programa que parecía que podía ser interesante para ayudar a la familia y sobre todo a la mujer a poder incorporarse al mercado laboral, pero no ha tenido demasiado éxito. Tenemos que reconvertirlo en lo que se conoce como una guardería infantil, o una guardería-escuela infantil.

Por otro lado, hace unos meses hemos puesto en marcha el Primer Plan Foral de Acción Positiva de la Diputación de Araba. El objetivo de este plan es incorporar o integrar el desarrollo de la igualdad de oportunidades para las mujeres y los hombres en cada una de las acciones de los departamentos y de los servicios de la Diputación. Para ello se tiene en cuenta la diversidad de las necesidades, de las comisiones, de las situaciones de las mujeres en Araba. Estamos en este momento en la fase de elaboración del programa, de intervención desde cada uno de los departamentos. También se está implicando a la ciudadanía y sobre todo a las asociaciones de mujeres porque consideramos que es fundamental para el posterior desarrollo de las acciones positivas.

En este momento estamos diseñando una nueva red de servicios socio-comunitarios en la zona rural. El Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz lo está desarrollando en la capital. Se trata de crear centros ligeros de atención de día para las personas mayores en la zona rural. De esta manera cuando empiecen con problemas de dependencia o no puedan realizar las tareas de la vida cotidiana dispondrán de un servicio próximo y flexible. Este servicio ligero y próximo al hogar estará disponible las horas que éstas personas o sus familias demanden. El plan contempla la instalación de 9 centros de estas características en la zona rural de Araba. Estos centros se van a poner en marcha a partir de setiembre de 1998. Es un recurso que está teniendo muy buena acogida. Ahora estamos manteniendo contacto individual con todas las personas mayores de 65 años para explicarles en qué consiste el servicio y qué es lo que le puede ofrecer: el comedor, la podología, el aseo personal, lavandería, actividades de ocio y tiempo libre, gimnasia de mantenimiento. Es un recurso flexible y acomodado a las demandas y a las necesidades de las personas mayores en nuestro Territorio. Las personas mayores podrán acudir los días y las horas que deseen.

---

Por otra parte, estamos diseñando nuevos servicios sociales, porque las necesidades sociales van incrementándose. Pero, al mismo tiempo que tenemos que dotar de más servicios hay que acomodar algunos de los que tenemos a las necesidades de la población. Hay que adecuar los horarios, los calendarios a las necesidades reales de la familia. A veces los centros de alojamiento, sobre todo las residencias, son centros muy cerrados con un programa muy rígido, donde cabe muy poca flexibilidad.

Uno de los estudios que ha hecho recientemente el departamento de Bienestar Social nos indica que el 90% de las familias y de las personas dependientes en Araba quieren seguir en su medio habitual, en su residencia habitual. Por lo tanto, tendremos que desarrollar la red de servicios sociales para que se cumpla el deseo de la población. Y este deseo se puede satisfacer si se refuerzan algunos servicios: el de ayuda a domicilio, el programa de cortas estancias... Si vamos adecuando los servicios sociales a las nuevas necesidades de la población estaremos cumpliendo algunas de sus demandas, no solamente en cuanto a las necesidades de las personas mayores sino en cuanto a las necesidades de sus familias.

Hay que tener en cuenta que las Instituciones que están encargadas de administrar la protección social tienen que aplicarla de tal manera que no se perjudique a nadie dentro de las y los miembros de la familia. Es decir, que los apoyos a unas personas no vayan en detrimento de otras. Así a veces los programas de vacaciones o de cortas estancias o de fines de semana no son muy bien aceptados por las personas mayores. Les produce una cierta desorientación tener que salir de su residencia habitual y tenerse que incorporar a un servicio más o menos desconocido aunque se haga un esfuerzo de presentarlo con anterioridad para que se vayan familiarizando. Y al producirse esa desorientación no son bien aceptados. Pero hay que tener en cuenta los derechos del cuidador o de la cuidadora, que también necesita espacios de alivio y de respiro. Por lo tanto, tendremos que tener en cuenta que a la hora de administrar la protección social hay que considerar a todas y todos los miembros de la familia.

Hay que compaginar la emancipación de las mujeres con la atención a las personas dependientes. Tendremos que replantearnos que junto a las acciones protectoras que garanticen las coberturas sociales se desarrollen también las acciones destinadas a fomentar la solidaridad de la sociedad porque la verdadera democracia no consiste en reconocer a las personas iguales sino en hacerlas iguales.

Muchas gracias.

"Se ha dicho que las ocupaciones de que se excluye a las mujeres son poco femeninas, y que la esfera propia de la mujer no es la política, o la notoriedad, sino la vida privada y doméstica"

Harriet TAYLOR MILL: "La emancipación de la mujer". Incluida en *Ensayos sobre la Igualdad Sexual* (1851)

## 1. *Primera cláusula del reparto: atreverse a pensar en una misma*

Pensar en mí y para mí constituye un salto cualitativo para cualquiera que lo asimile como un mero objetivo personal. Sin embargo, cuando se habla desde el femenino singular, significa, primero arrogancia y luego culpa. ¿Conocen sensaciones equivalentes entre adolescentes —los hijos, especialmente— los compañeros, los maridos, los hermanos? No. Lo habitual si pensamos en un registro masculino, y en deuda con una socialización complementaria, es que el pronombre personal "Yo" no sufra límites en función de lo que las demás personas precisen de mí. En cambio, conciliar "mi" deseo con las expectativas ajenas a mi propio ámbito privado, es algo que compete —de manera empeñada— a las mujeres.

Por ello, al hablar de corresponsabilidad, ésta debe construirse después de un proceso donde se registren dos vertientes. La primera, saber que es preciso obtener un lugar de reserva, de privacidad, que no equivale a vida doméstica (lo privado implica disponer de una suerte de propiedad sobre el tiempo —su tiempo— y sobre el espacio, que se utilizarán como resulte más conveniente. Mientras que en la domesticidad, son las otras personas las que marcan los tiempos y definen mi movilidad: salir, o entrar en casa entre cena o comidas). Y, dentro de este proceso, también es preciso saber qué significa la responsabilidad, recordar a los hombres que lo doméstico no se resuelve "aprendiendo" una tarea ("que fácil resulta esto", podría enunciarse), sino evidenciando la compleja organización y dedicación que reclama un espacio como el hogar, donde cualquier persona se encuentra legitimada para solicitar de su responsable, la demanda que estime oportuno concretar (desde atención, hasta infraestructura básica: preparación de alimentos, cuidado de nietos y nietas, u otras sustituciones). ¿Cuántas carreras políticas, administrativas, profesionales se han construido sobre los cimientos del tiempo —donado—, de los esfuerzos de mujeres de su entorno: hermanas, madres, tías, compañeras, en una red interminable?

Ocuparse de una misma contraviene radicalmente la definición social de género. Si el sentido de la apropiación de sí es una tarea difícil para toda persona, a la mujer se le presenta como una faceta "antinatural" por lo que tiene de excepcionalidad, de marca —de estigma—. Los modelos femeninos de atención y cuidado son polivalentes en sus formas, pero con la misma uniformidad en cuanto a la responsabilidad de su ejercicio. Ganar un espacio, un tiempo, menos hipotecado a los tiempos ajenos, requiere afrontar cambios importantes.

---

La mujer precisa, como primera medida, de una cautelosa voluntad de deslealtad hacia los preceptos de género. Decir género equivale a significar, ordenar, clasificar y administrar los espacios, marcar la pertinencia de sus habitantes y, por los mismos motivos, argumentar sus exclusiones. Los espacios público y privado evidencian un sujeto masculino que los transita y gestiona, el espacio doméstico no es flexible, se acota y define a partir de una responsable única, o de una red de mujeres dispuestas a cumplir con este cometido. Aun así, la privacidad en el sentido positivo de lo “propio” y como elemento constitutivo de la individualidad requiere de un espacio que actúe como correlato de esta necesidad reflexiva. La habitación propia de Virginia Woolf resulta una poderosa metáfora de la decisión a pensarse en singular, libre de toda demanda externa. Resulta tan extraordinaria la noción de privacidad en femenino por lo lejano que resulta para las mujeres pensar en sí y para sí. Por estos motivos, si nos hallamos ante un colectivo de mujeres, observamos cómo se solapan con facilidad privado-doméstico, confundiendo éste último con el primero, como si pensar en las y los demás, fuera equivalente a ocuparse de una misma.

La contradicción se agudiza al preguntar a otros colectivos —de hombres—, en ellos la referencia a la privacidad se ajusta al sentido otorgado desde el siglo XVII al connotar prácticas que reflejan los planos cotidianos de un tiempo dedicado a la expresión, a la suspensión de la actividad o al encuentro con uno mismo. Puede replicarse que las mujeres tendrán una representación distinta y específica de lo privado asimilada al orden doméstico y por qué complicar, o desacreditar su definición. Este argumento sería válido en la medida que la elección privado-doméstico partiera de un conocimiento de ambos espacios y, con ellos, de sus ventajas y servidumbres.

Si se entiende por privacidad el uso y reconocimiento de una condición, que permite cultivar la individualidad resulta impensable atribuir esta condición a la mujer. No se trata de un juego semántico (privado por doméstico, o viceversa), no se instala en el orden del decir, sino en la práctica cotidiana social y política. La naturaleza incompatible de ambas realidades: tiempo de dedicación doméstico y el tiempo propio es un problema sin resolver. Sus efectos están por estudiar. Cómo interviene en la salud, en el empleo, en las relaciones microsociales, familiares o comunitarias, no disponer de la privacidad como valor y sentirse siempre disponible para otras personas. Las mujeres que viven solas, al no encuadrarse dentro del concepto “con responsabilidades familiares”, pueden verse “escogidas” por el sistema familiar para cuidar, velar o preocuparse por cualquier contingencia (accidente, enfermedad u otros problemas graves) que se concreten en su entorno. Ellas no tienen “otras” obligaciones.

## **1.1.**

### **EL LENGUAJE DE LAS SOMBRAS**

El lenguaje tiene una poderosa eficacia en la modelación de los comportamientos y en la asimilación de las relaciones sociales tal y como nos son presentadas. Nombrar como “trabajo” el ámbito reproductivo, en una aspiración de equivalencia con el “trabajo productivo”, supone un gran cambio con respecto al discurso social, que de ningún modo califica de trabajo lo que acontece en el hogar. Por mencionar un ejemplo, con el apelativo de “inactivas” se engloba a todas las mu-

jeros que presten sus servicios en el hogar, las denominadas "amas de casa" de acuerdo con las definiciones de la E.P.A (Encuesta de Población Activa). En otras palabras, si quisiéramos saber quiénes aportan su trabajo, quiénes, gracias a su esfuerzo, generan bienes y servicios para el mercado, sólo hallaríamos a personas integradas en el mercado de trabajo mediante una vinculación retributiva.

El (trabajo) doméstico, a pesar de ser un trabajo socialmente necesario, parece situarse, conforme a las leyes del intercambio monetario, a considerable distancia del trabajo retribuido. Si en uno prima el don y la gratuidad, en el otro es la lógica del debe y el haber; no asistimos a una relación meramente complementaria, sino a una poderosa jerarquía social. Jerarquía que se esconde tras una exquisita presentación (la naturaleza ligada a reproducción sirve como eficaz envoltorio) para ocultar la desigualdad que subyace al reparto de "trabajadores" e "inactivas".

El discurso social viene a legitimar una separación que data del siglo XIX, cuando del hogar se desprende la parte productiva (el modelo artesanal) para integrarse en las nuevas formas de trabajo, lejos del lugar de habitabilidad y sumergida en nuevos contextos fabriles. De esta manera, la actividad quedará ligada al ámbito del trabajo abstracto y retribuido, mientras que la inactividad será el elemento constituyente del recinto doméstico.

## **1.2. LAS MUJERES UNEN LO QUE LA CIENCIA SEPARA: PRODUCCIÓN Y REPRODUCCIÓN**

"Inactividad-actividad" y "producción-reproducción", aparecen como términos opuestos, incluidos en una relación dialéctica, encerrados en una antítesis y una tesis, hasta quedar envueltos en un artificial antagonismo. Si tuviéramos que traducirlo al lenguaje plástico, serían las dos caras de una misma moneda, ambas se dan la espalda, aunque son consustanciales para formar una unidad. Porque sin la infraestructura que proporciona el espacio doméstico, no sería factible la voracidad de tiempo que se demanda, desde el mercado de trabajo, al conjunto de trabajadores y trabajadoras. La disponibilidad que se reclama es completa, sin titubeos, porque el ámbito productivo, aún sin haber escrito una línea sobre el trabajo que se desarrolla en el ámbito doméstico, lo estima con tanta precisión, que sigue siendo un argumento en contra para la contratación de mujeres. El empresariado sabe quién es responsable de uno y otro espacio. Con la misma certeza, sabemos que la representación social gana la partida y lo doméstico queda del lado de lo anecdótico o de la buena voluntad rehabilitadora de su valor, pero no logra ser considerado un trabajo generador de servicios y bienestar, aunque los esfuerzos no cesan de sucederse en torno a su contabilidad (los textos de María Ángeles Durán nos dan buena cuenta de ello).

No obstante, es en el lenguaje donde pueden darse los primeros cambios. En ocasiones, nos hacemos partícipes de un discurso social que liga doméstico a género, o lo que es lo mismo, un discurso que vincula la responsabilidad doméstica al colectivo de mujeres. Esta inercia social se traduce en la incorporación, dentro del lenguaje científico, del concepto "extra-domésticas", para indicar aquellas actividades retribuidas que realizan las mujeres. De este modo, se concede al es-

pacio doméstico el lugar central de la identidad de aquellas personas —mujeres— que sean, además, población activa ocupada.

Doméstico y laboral se muestran escindidos: lo público y lo privado, producción y reproducción. Pero, este esquema responde a una clasificación que las mujeres no vivencian como realidades diferenciadas. Otra vez cambiamos las reglas. No se pretende dividir, es una operación de síntesis la que acontece en las prácticas diarias de género —femenino— entre lo doméstico y lo público. Si existe una vinculación, una doble presencia, una continuidad en el espacio, una capacidad de unir laboral y doméstico es a través de las prácticas cotidianas de las mujeres. El espacio público, se puebla de signos que remiten a lo doméstico. Un despacho, una mesa de trabajo pueden acoger fotografías, dibujos, escenarios que recreen la domesticidad —en su acepción positiva— de ocio, de bienestar, de acompañamiento íntimo. Pero, con la misma contundencia, el lugar de trabajo puede configurarse como un lugar de supervisión y vigilancia de las tareas puntuales —lo doméstico en su acepción negativa de obligatoriedad— mediante llamadas telefónicas (“has visto la nota” “te he dejado preparado”, “acuérdate de..”) que sirven para organizar, desde la distancia, el acontecer doméstico.

El colectivo de mujeres no disocia, no marca territorios cerrados, no fragmenta, su forma de actuación está más cercana a lo concreto, a lo inmediato, y en esta óptica la contigüidad es una forma de vincularse con el espacio. No es este el caso del mercado de trabajo, no hay conciliaciones, sino de todo lo contrario, compartimenta y disocia. La lógica de la separación le ha reportado grandes beneficios (división técnica del trabajo, división social del trabajo, especialización). Sabe que el trabajo doméstico implica necesariamente, un excedente de tiempo, atención y dedicación; que en él se dan cita multitud de tareas y, sobre todo, que el espacio doméstico es inherente a un ejercicio de responsabilidad (no confundir con el cumplimiento puntual de una tarea) de la cual se hace cargo, en virtud de los mandatos de género, una mujer (hermana, madre, amiga, vecina, hija, tía, esposa...)

El mercado de trabajo no está pensado en femenino, pero sí en masculino, sus teorías de las que se sirve para fundamentar su práctica así lo demuestran.

### **1.3.**

#### **UNA PIRUETA LINGÜÍSTICA: PERSONAS EXCLUIDAS - AUTOEXCLUIDAS**

Las teorías económicas no tardan en explicar las diferencias de participación entre hombres y mujeres respecto al mercado de trabajo, aportando un vocabulario que siempre apunte a un ganador, aquel que no gestiona otro espacio que no sea el laboral y mantiene con el doméstico una relación de habitabilidad y lugar de descanso (privado en sentido estricto).

El mercado de trabajo no es un contexto neutral con respecto al género; sus estrategias de exclusión son certeras y se presentan bajo una racionalidad técnica defensora de un prototipo de trabajador: adulto, hombre y cabeza de familia.

Las mujeres han tenido con respecto al mercado de trabajo una relación discontinua: entraban y salían del mismo y en ocasiones esta discontinuidad era interpretada en términos de alternativa

---

personal, como si no existiera una designación social en cuanto a las tareas específicas de cada género. Es habitual hallar en el análisis de resultados de diferentes encuestas, ante la pregunta sobre los motivos que llevaron a las mujeres a dejar su puesto de trabajo, las respuestas oscilan entre el matrimonio o ante el nacimiento del primer hijo o hija. Como en este tipo de mediciones se precisa de un posterior cruce de variables para contar con las causas de tal decisión, éstas quedan acotadas en los estrechos cauces de los "motivos particulares".

Para esta tipología de contestaciones, los indicadores sociales expresan dos categorías para denominar a aquellas personas que salen del mercado de trabajo. Primero las "excluidas", de escasa cualificación, personas paradas de larga duración, a consecuencia de una reconversión; en definitiva indicando causas ajenas a la persona trabajadora. Mientras que se reserva la denominación de "autoexcluidas" a aquellas personas que deciden abandonar el mercado de trabajo. En esta última categoría, para las y los analistas de los flujos de entrada y salida del mercado de trabajo, se incluyen las mujeres.

Las explicaciones parten de la limitada capacidad del mercado de trabajo para acoger a toda la población activa, esto puede tener importancia, se implicará un grado de elección. Pero la elección de hombres y mujeres depende, primero de su grado de educación y segundo de la presencia de niños y niñas en el hogar. El uso de una metodología de análisis del mercado de trabajo no contempla la estimación de variables que incluyan la naturaleza y los efectos de causas no cuantificables pero que actúan decisivamente en el acceso al mercado de trabajo (socialización, preferencias, construcción social de género, etc...).

#### **1.4. DISEÑAR HIPÓTESIS AL MARGEN DE LA CATEGORÍA GÉNERO**

Existen diferentes hipótesis sobre la menor participación de la mujer en el mercado de trabajo, claro está sin introducir la variable género, no por desconocerla sino por no atender contra la lógica de las proposiciones. Si tuviéramos que agruparlas por importancia serían las siguientes:

##### **1.4.1. LA RESERVA DE TRABAJO FLEXIBLE, CON EFECTOS AMORTIGUADORES**

Las mujeres son contratadas en épocas de expansión del mercado de trabajo y despedidas en épocas de recesión. Es un empleo pro-cíclico. Esta hipótesis se sustenta a partir de la teoría del capital humano, que fija en el talento individual la proporción de oportunidades disponibles para entrar en el mercado de trabajo. El perfil queda diseñado de antemano, ha de ser una persona "entrenable", dispuesta a introducirse en los canales de formación intensiva.

Evidentemente no consta el excedente de tiempo que una persona requiere para introducirse en canales de formación específicos, ni el tiempo "regalado" doméstico que precisa para disfrutar de un bienestar cotidiano.

---

¿Quién mantiene su cotidianidad, sus elementales necesidades? Una lectura global nos llevaría a valorar por la cantidad de tiempo suplementario que se precisa en la organización doméstica cuando alguna o algún miembro familiar se prepara un examen o una oposición. Teniendo en cuenta que los servicios domésticos no son aleatorios, sino indispensables para sobrevivir —incluso para aquella persona que se “forma”—, estos servicios más que presuponerse deberían medirse, pero lejos de ello, la teoría del capital humano no se pregunta a este respecto, le urgen los resultados y sabe quién es el ganador.

Dentro de esta corriente se recoge también la categoría de “trabajador desanimado”, que designa aquellos colectivos que no emprenden una búsqueda activa de empleo por pensar que las oportunidades del mercado de trabajo son menores para ellos. Aquí también se inscriben las mujeres, ellas parecen tener otros horizontes personales menos propensos a la remuneración. Ni la biografía personal, ni los incentivos a la formación que se traducen en un reparto de los recursos familiares entran a baremar el “desánimo” de las mujeres.

#### **1.4.2.**

#### **EL EFECTO SUSTITUCIÓN**

A medida que la recesión se intensifica, aumentan los costes de producción y acontece una progresiva descentralización del proceso productivo, son las pequeñas empresas quienes configuran un nuevo mapa donde el empleo abandona el principio de estabilidad. El efecto sustitución se sustenta en la figura del “trabajador adicional”: ante menores expectativas de empleo... las mujeres casadas entran en el mercado de trabajo para “completar” el ingreso familiar, dado que el preceptor principal de renta o está expuesto a trabajar en jornadas reducidas o esté desempleado. La lógica de la división sexual del trabajo, recreada en un espacio que renueva el reparto de funciones y jerarquías, convierte a las mujeres en adultas dependientes de los adultos proveedores de renta. Sabemos que ante una oportunidad de promoción, un trabajo interesante pero encorsetado en una jornada prolongada, la mujer ha de optar entre dos realidades. En una de ellas no goza del beneficio de la dispensa, o se administra una sustitución, la paga o, simplemente renuncia. “Ganar menos” es femenino.

Si mujeres y hombres jóvenes establecen su itinerario formativo equivalente, son las mujeres jóvenes sobre las que se concentra la mayoría de la población activa las que encuentran mayores obstáculos para entrar al mercado de trabajo y precisan mayor inversión en tiempo y formación para vencer estas dificultades.

#### **1.4.3.**

#### **SEGREGACIÓN OCUPACIONAL**

Bajo este epígrafe se registra una fuerte tipificación sexual de las ocupaciones, existen oficios “masculinos” y “femeninos”, los últimos en una sospechosa continuidad con el espacio doméstico. Oficios cercanos a los servicios, a la atención y el cuidado. Ser secretaria, enfermera, relaciones públicas, azafatas, no conocen su equivalente en masculino, sería una desnaturalización genérica inaceptable. Estos oficios se convierten en las primeras opciones para las mujeres no cualificadas,

cerrando el ciclo oferta-demanda y lográndose de este modo, una severa feminización de empleo. Dentro de la teoría de la segregación ocupacional, la construcción social del concepto de cualificación es muy importante. Aparentemente es neutral y axiomático, pero está unido a los comportamientos de género y al concepto de actividad e inactividad. Si realizamos una historia de los oficios, observamos cómo se han verificado “expropiaciones” a las mujeres de aquellos oficios en la medida que se convertían en estratégicos productivamente, comadronas después que cirujanas, cerveceras. Las cualificaciones, lo que sustenta la clasificación de puestos de trabajo, el mérito y el demérito, se ha generado en un contexto masculino, las destrezas, las habilidades, las dotes de mando, la competencia son valores únicos vigentes, lejos de la flexibilidad que debería producirse por la entrada masiva de las mujeres en el mundo laboral.

La autoridad técnica de la gestión y la decisión corre a cargo de los hombres. Las mujeres pueden ser operarias de un complejo trabajo textil, pero la definición del grado de cualificación la otorga el hombre. El mecanismo está servido, se nombra una ocupación, se le añade el sujeto que la realiza y se obtiene la clasificación profesional.

En los convenios de rama de actividad, podemos observar esta clasificación: un patronista (oficio denominado en masculino) tiene un salario mayor que una costurera (oficio denominado en femenino). Los hombres entraban como aprendices y conseguían cualificarse, rotando en los oficios —el espacio— y en un período no muy largo —el tiempo—. En virtud de este dispositivo las mujeres no aumentan su know-how técnico. Los sindicatos de oficio ya hicieron una defensa apasionada del cabeza de familia. Hoy como ayer, los sindicatos recomiendan salvaguardar a los mismos sujetos que hace doscientos años. La mujer, parece tener “otras” responsabilidades ajenas a una contabilidad exacta y puntual.

## 2.

### *Los efectos de invadir el espacio público*

Toda asignación de roles implica una distribución de tareas y, consecuentemente, una prohibición de realizar otras, so pena de convertirse en una desviación de género o en una disfunción de éste. La culpa que sienten (sentimos) muchas mujeres, sin equivalencia en el universo masculino, cuando se superpone el propio discurso, la propia personalidad sobre los deberes estipulados por “ser” mujeres (cuidar, estar presente, interesarse, emocionarse, hacerse cargo de, pensar en “otras” prioridades —que no en una misma— aplazar, calmar a todos, esperar la mejor ocasión, entre muchos “tener en cuenta”).

En los mandatos de género femenino se naturaliza un “mecanismo de dependencia” con respecto a los hombres, a su reconocimiento, a sus afectos, de ellos proviene el prestigio o el poder vicario. Este mecanismo no sería viable sino se restringiera poderosamente el ámbito de las tareas productivas a las que tiene acceso, para recordarle siempre su lugar naturalizado como la esfera do-

méstica. Celia Amorós decía que una mujer nunca está en situación de desempleo porque por encima se inscribe su condición de ama de casa.

El trabajo ha llegado a ser un derecho fundamental, pero antes de nombrarse como tal en la lista de derechos de las distintas generaciones, las pensadoras y pensadores políticos y sociales lo han entendido como participación efectiva en el espacio público, por ello el trabajo remunerado ha sido concitador de las tensiones propias de quienes lo administran como empleo y lo valoran como cualificación. "Trabajar" suponía un valor equivalente a la posesión de la tierra durante la Edad Media; poseer un oficio implicaba asegurarse una ciudadanía y una participación en la esfera social. Pero el mundo del trabajo no sólo diseña la producción, con el mismo rigor señala el perfil idóneo de la persona trabajadora: aquella capaz de reciclarse, formarse, y cuya presencia en la esfera laboral no se vea enturbiada por otras reclamaciones ajenas a la misma, por ejemplo, la constelación de necesidades que se desprenden del espacio doméstico. La reproducción y la producción se han presentado como antagónicas, justo desde la Revolución Industrial. Y en la España del siglo XIX las Reales Fábricas, escuelas de hilazas, son un buen ejemplo de ello (1).

Sentirse en un espacio ajeno (los lugares de producción lo son) tiene su efecto en la propia auto-percepción de las mujeres. Como asalariadas se vivencian aportando un "salario complementario". A esto contribuye, primero, su adscripción al trabajo doméstico gratuito y escasamente reconocido por las y los propios miembros de su unidad familiar (la falta de utilidad ha sido una constante en el discurso de las mujeres) (2). Y, en segundo lugar, su menor competencia profesional (el aprendizaje requiere tiempo acumulativo) la sitúa en constante desventaja respecto al principal sustentador familiar. Esta percepción es extensiva a los mecanismos de entrada al mercado de trabajo (entrevistas de selección) y a la propia permanencia en el mismo (tipos de empleo feminizados).

No obstante, las mujeres trabajadoras mantienen una clara defensa del trabajo que desempeñan, incluso en trabajos de escasa competencia. Su presencia activa en el espacio público les otorga legitimidad en sus demandas de co-participación en el espacio doméstico y les proporciona un mundo de relaciones entre pares. Además, observan cómo un trabajo se mide, se valora y se paga, mientras que en la actividad doméstica pasa desapercibida incluso para sus propios benefactores y benefactoras.

---

(1) El trabajo como correctivo: incluido en el castigo y la disciplina, porque según las teorías reformistas y filantrópicas desterrar la ociosidad era un objetivo principal. Benthan, el filósofo utilitarista influye en España (se traducen sus obras a partir de 1822) incidiendo en el Conde de Toreno, en Calatrava y en Martinea de la Masa. El vigilante entra en la secuencia del vigilado. La simbolización de la vigilancia es muy precisa, porque se sirve de una sustitución: la del vigilante (real) por su sustitución (simbólica) en la mente del sujeto. Todos se autodisciplinan.

(2) Cuando trabajé en el Instituto de la Mujer en Sevilla en 1985, las mujeres que acudían a mí como asesora de empleo, no sabían que sabían, es decir, existía una enorme sombra sobre sus recursos, sus saberes, sus habilidades. Sólo constaba aquello que fuera equivalente en valor a una educación formal, con los certificados pertinentes.

---

Pero deshacer un juego tiene consecuencias, saberse sujeto y portarse como tal conlleva conflictos. El primer efecto se verifica al detectarse una mayor consistencia en la demanda de co-responsabilidad, la queja ha cedido su lugar a la seria petición de ser tratada como una persona con aspiraciones. Cuando se instaura la queja, nos quedamos a solas con nuestra voz: no hay una persona interlocutora, sólo alguien que pregunta con perplejidad qué ocurre, sin entender qué ha fallado de su rol para soportar semejantes desvaríos. Porque de existir un diálogo, no es la queja, sino la demanda la que toma su lugar. Los deseos individuales que no se conforman con disolverse en el entramado de servicios domésticos, se han enfrentado a lo que el feminismo italiano de los años 70 denominaba el malestar de la emancipación.

Pero saberse capaz: en los oficios, en las gestiones, en las relaciones, mantener una buena relación de autoestima con una misma, evita concesiones lesivas en el ámbito doméstico. Es precisamente su mayor participación lo que ha conseguido establecer cambios en la estructura familiar, el primero ha supuesto la duplicidad de funciones. "Las mujeres tenemos una doble culpabilidad" describía una mujer trabajadora de una cooperativa en el transcurso de un grupo de discusión (3), con la certeza de los efectos que se derivan de la aspiración cotidiana, estriba entre polos imposibles: ser la más competente en ambos espacios público y doméstico.

Los signos de pertenencia se han vuelto reflexivos, es el concepto de "una misma" quien gana la jugada, quien arrincona el término "función" si ésta se halla ligada a la obligación, o lo que es lo mismo, a la fuerte delegación social de responsabilidades no compartidas. Se ha desbaratado un mapa que trazaba territorios de primer y segundo rango, donde el centro gozaba de todos los privilegios y lo doméstico quedaba del lado de la periferia, de quienes proveen "inactivos".

El segundo efecto, es una contestación paulatina pero firme ante la máxima de comportamiento que se desprende de la representación social, al situar a las mujeres más cercanas a la idea de desprendimiento de sí, como un atributo de la especie femenina. El discurso cotidiano (de instancias públicas y privadas) reviste de sentimiento excelso la disposición de las mujeres como donantes de tiempo y atención. Con estas galas se presenta a la fiesta de disfraces (ya sabemos el poder del lenguaje para enmascarar la realidad) la denominada "ética del cuidado" que subraya las óptimas condiciones que posee el género femenino para ocuparse de tareas que exigen atención, acompañamiento, supervisión de aquellas y aquellos seres que necesiten de un cuidado constante. Cuando se habla de Estado de Bienestar, este ámbito es evocado en las agendas de los partidos políticos y del Gobierno, pero la ausencia de un Estado benefactor, ha sido paliada por el trabajo de las mujeres, no hay personas ancianas enfermas, sino padres y madres que cuidar; no hay personas discapacitadas, sino hijos e hijas de los que ocuparse; no hay pacientes en atención domiciliaria, sino mujeres que atienden, supervisan y planifican la medicación de sus seres queridos.

---

(3) Como profesora titular de Técnicas Cualitativas de Investigación Social, he realizado varias investigaciones desde esta perspectiva. Sobre el tiempo de las mujeres, extraigo este fragmento de mi libro *El mito de la Vida Privada: de la entrega al tiempo propio*. Ed. Siglo XXI.

---

Resulta sorprendente que sean las propias mujeres las portavoces de la virtud de la reclusión doméstica, vieja cantinela del siglo XIX, si entonces la literatura nos brindó sus principales heroínas, ahora el Estado de Bienestar que vive sus últimas voluntades de protección universal, relegará en las mujeres, como depositarias del refinado ritual del afecto, los servicios de asistencia que precisen todas las personas necesitadas (ancianas, enfermas, etc...), no en nombre de la obligación —que corre el riesgo de ser transgredida— sino en nombre de la cualidad, como rasgo diferencial del “cuidado”.

El camino es otro, casi el contrario: cuidar, sí, pero compartiendo el cuidado y su responsabilidad (emplazando a los hijos, hermanos, maridos que no acuden a la cabecera de la cama porque su sensibilidad no se lo permite, aunque son los requeridos por el enfermo o la enferma, para recordarles que también es un asunto suyo). Es tal la interiorización del cuidado y su persistente delegación en las mujeres que toda la constelación familiar sanciona negativamente que las mujeres no adquieran un papel predominante durante la convalecencia (crónica —grupos de apoyo a personas enfermas de cáncer, alzheimer, curiosamente grupos feminizados— o aguda —una operación confina en la hospitalización a las mujeres del entorno del paciente o la paciente—) El sacrificio no reporta gloria ni virtudes, salvo las que ensalzan aquellos que no participan del mismo. Integrarse en el espacio público ha servido para mirar desde esa amplitud de miras el espacio doméstico y para inaugurar otro tipo de cuidado, el cuidado de sí y para sí en la seguridad de construirse como sujeto. Si somos expertas en procurar el status de individuo y a otras personas que conviven con nosotras ¿por qué resulta tan costoso, pensar en una misma? Adoptar el derecho a la propiedad de sí, como un sinónimo de libertad individual, sin sentirnos “egoístas”. Término irreconocible en el vocabulario masculino.

Un eficaz reparto de la responsabilidad doméstica deberá comenzar por una sólida definición del concepto (no confundir con las tareas, tarea no equivale a responsabilidad). De lo contrario, la posición de las mujeres en el espacio público será deficitaria y, al carecer de reconocimiento social, traerá consigo una considerable pérdida de la privacidad como derecho y, con ella, de su fundamentación como sujeto. Y ser sujeto es la base inexcusable de cualquier pacto entre iguales.

Desde un pacto entre los dos géneros se logra la tan ambiciosa corresponsabilidad que articula una ingente normativa comunitaria y que ha sido nombrada, desde el deseo o la estrategia, en la mayoría de las intervenciones de este Congreso Internacional sobre Género y Políticas de Acción Positiva de Donostia. Otro techo de cristal que comienza a quebrarse.

**1.***El significado del trabajo***1.1.****LAS PALABRAS DEL TRABAJO**

En todos los lenguajes existen diversas palabras para referirse al trabajo, con sutiles diferencias entre ellas. Por poner un ejemplo bien conocido, el Oxford Encyclopedic English Dictionary ofrece quince definiciones de trabajo, y una serie mucho mayor de giros o aplicaciones del término a diferentes situaciones. De acuerdo con la primera definición, el trabajo es "la aplicación de esfuerzo físico o mental a un propósito"; sólo en la cuarta acepción es definido el trabajo como "el empleo, ocupación, etc. como fuente de ingresos personales". Igual sucede con el término "labour", definido en primer lugar como "trabajo físico o mental", pero que reconoce el parto como la tercera de sus acepciones de uso.

En español existen cinco significados de la palabra "trabajo" reconocidos por la Academia de la Lengua Española, y ninguno de ellos requiere la condición de pago o de base contractual.

En cuanto a la Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, define los trabajadores como "personas que producen o transforman bienes o servicios, para su propio consumo o para el de otra", dejando asimismo el empleo fuera de la definición principal.

Estos tres ejemplos se citan solamente para resaltar que en el uso cotidiano de las lenguas europeas, el concepto de trabajo es muy amplio, y de ningún modo se restringe a la idea de pago o salario. No obstante, la literatura socioeconómica y legal actual se refiere casi exclusivamente a las muy estrechas categorías de trabajo remunerado o asalariado. La exclusión de las restantes formas de trabajo es también frecuente en algunos movimientos sociales, en los que el corporativismo y la tradición ponen la defensa de sus propios intereses en primer lugar.

El trabajo de las personas no implicadas directamente en la producción de mercancías para el mercado, sólo recibe generalmente conceptualizaciones vicarias, a través de otros, que les confieren un estatuto teórico y político de "alteridad". La razón de esta exclusión ha de buscarse en la reciente historia social europea, especialmente en las luchas entre el capital y otros factores de producción. A través de la lucha entre la parte empleadora y la empleada se ha creado una "cultura del trabajo" específica, con sus propias normas y léxico. El derecho del trabajo, la economía del trabajo y el derecho sindical son, tal y como hoy los conocemos, los principales resultados de esa cultura.

**1.2.****LAS REGLAS EXPLÍCITAS E IMPLÍCITAS  
QUE REGULAN EL TRABAJO**

La lucha por el reparto de beneficios ha sido tan intensa y prolongada que la actual cultura política europea se ha configurado en gran medida por la cultura resultante de la oposición entre trabajo y capital. Es por esta razón por lo que el modelo implícito de ciudadano de las modernas Constituciones es un individuo autónomo, independiente y libre. Pero no existe una cultura social y política equivalente que permita analizar el papel de la población económicamente dependiente.

¿Quién decide y define sus derechos y obligaciones? ¿Quién analiza su contribución al bienestar de las personas y de las sociedades?

En el momento actual hay dos sistemas de reglas que regulan el empleo: son los sistemas explícito e implícito de reglas. Las reglas explícitas se refieren sobre todo a la regulación del trabajo asalariado, codificando los derechos y obligaciones de las personas empleadas. Hay un elevado caudal de información sobre estos temas y se está construyendo un marco de referencia a nivel europeo, tanto desde la perspectiva jurídica como desde la estadística.

El sistema implícito de reglas acerca del trabajo, confinado principalmente en el llamado "ámbito de las relaciones privadas", es altamente resistente a la codificación y al cambio.

La interpretación de las reglas formales del trabajo se basa principalmente en una posición individualista. Sin embargo, las reglas implícitas se basan generalmente en posiciones o perspectivas "comunitarias", en las que el interés del trabajador o trabajadora individual se subordina a intereses más amplios (el interés de la familia, la clase, el Estado, etc.).

### **1.3. LOS TIPOS DE TRABAJADORAS Y TRABAJADORES EN EUROPA: POTENCIALES TENSIONES Y CONFLICTOS DE INTERÉS**

Como consecuencia de la extensa incorporación de trabajo a la producción de mercancías, gran parte del trabajo se ha convertido, asimismo, en mercancía. Actualmente hay cuatro tipos principales de tensiones potenciales entre los distintos tipos de trabajo y los restantes factores de producción, cuya conciliación ha de ser un objetivo importante para las fuerzas políticas y sociales. Estas contradicciones o tensiones potenciales son las siguientes:

1. La tensión potencial entre las y los trabajadores asalariados y los propietarios y propietarias del capital y los medios de producción.
2. Las trabajadoras y trabajadores que disponen de empleo, respecto a las personas paradas o desempleadas.
3. Las trabajadoras y trabajadores "aceptables" (documentados, legales, no discriminados, etc.) respecto a las y los "no-aceptables".
4. Las trabajadoras y trabajadores remunerados respecto a las trabajadoras y trabajadores no remunerados.

La presión del dinero respecto a los restantes recursos productivos en las economías europeas es tan fuerte que se presta escasa atención a cualquier otro tipo de trabajo que no sea el intercambiado por dinero. El trabajo/mercancía, que sólo es uno de los tipos de trabajo, ha devorado aparentemente, o ha absorbido, a todos los restantes tipos de trabajo. Sin embargo, es la suma de todas las formas de trabajo lo que sirve de base a cada sociedad para proporcionar subsistencia y bienestar a sus miembros. Esta sustitución es inaceptable desde el punto de vista político, intelectual o social, pero hasta muy recientemente apenas se ha reparado en ella y aún menos se ha protestado. Por ejemplo, en el vocabulario común estadístico o económico, las trabajadoras y trabajadores excluidos del mercado de trabajo (esto es, quienes no venden su tiempo como mercancía), se etiquetan como "no activos", "dependientes" o "improductivos", con independencia de la

duración de sus horas reales de trabajo no remunerado, o de cuán necesario sea su trabajo para la subsistencia de sus co-ciudadanos y co-ciudadanas.

Como el trabajo no remunerado ha sido adscrito a una población escasamente organizada, con muy poca capacidad de amenaza y de negociación, la invisibilidad del trabajo no remunerado ha sido impresionante en toda Europa. Sólo en fechas recientes, y por instancia de los movimientos de mujeres, tanto las Naciones Unidas como los Gobiernos Nacionales de los países europeos han iniciado el esfuerzo de conocer, valorar y cambiar la distribución actual de la carga global de trabajo entre las trabajadoras y trabajadores remunerados y las y los no remunerados.

Por otra parte, incluso el trabajo/mercancía deviene muy fácilmente subordinado a las mercancías y a la obtención de beneficios; de hecho, el más reciente esfuerzo por construir Europa como una unidad social y política, vino precedido por el movimiento de construir un mercado común o una comunidad económica. A corto y medio plazo, nada excepto el deseo firme de lograr una Europa unificada puede garantizar que los intereses de las trabajadoras y los trabajadores y de las ciudadanas y ciudadanos prevalezcan sobre los últimos intereses de las empresas transnacionales.

El postfordismo (flexibilización, diversidad, movilidad, descentralización e internacionalización) no garantiza que las trabajadoras y los trabajadores remunerados, y menos aún las restantes trabajadoras y trabajadores, obtengan un trato preferente en el futuro. En este contexto, el "tiempo" es casi exclusivamente el "tiempo de trabajo", tiempo como servicio intercambiado por dinero en el lugar de trabajo.

Como Vaiou (1998) ha señalado, la cuestión que se plantea es hasta qué punto el debate sobre el trabajo ha sido igualmente relevante para: a) los países y lugares en los que el fordismo no ha sido el modo dominante o prevalente de organizar, entre otras cosas, el trabajo y el tiempo. En otras palabras, los lugares en los que las actividades informales y las formas atípicas del trabajo son una parte importante del desarrollo económico y social. b) para los grupos o personas cuya vida cotidiana no se organiza exclusiva o principalmente en torno al mercado de trabajo. En este caso se encuentran las mujeres, entre quienes la mayor parte de su tiempo se asocia con el cuidado de otras personas y con el trabajo no remunerado, y cuya experiencia de trabajo diverge mucho más que la de los hombres del modelo de "trabajador medio". En ambos casos prevalecen organizaciones del tiempo muy concretas y diferentes. El punto de partida es que, históricamente, las mujeres y los hombres han vivido experiencias casi opuestas de estructuración del tiempo. La riqueza de diferencias de contenido entre el trabajo pagado y no pagado nos impiden pensar en términos dicotómicos, incluso como punto de partida. Para los hombres el trabajo pagado es un derecho y una obligación, un poderoso derecho civil universalmente reconocido en el discurso público. Sin embargo, para las mujeres es un derecho civil débil que ha de ser constantemente reclamado. Por otra parte, el trabajo no pagado es una obligación social para todas las mujeres, definido a través de la organización de la vida cotidiana, sin límites de tiempo claramente fijados (Bimbi, Del Re, 1997). El contenido del trabajo no remunerado, y sus consecuencias, suele considerarse como una "opción libre" de las mujeres: pero la libertad se reduce por el peso de las normas culturales y las prácticas socialmente aceptadas, así como por los recursos realmente disponibles. Los hombres, en grado variable según los lugares, están excusados del peso y de la responsabilidad del trabajo no remunerado, y de sus consiguientes pérdidas.

## *El papel del trabajo en la Contabilidad Nacional*

El sistema europeo de cuentas nacionales proporciona un marco homogéneo para el análisis de la contribución de diferentes factores de producción y consumo en todos los países europeos. Los conceptos se definen en todas partes del mismo modo, así la comparación entre los países y los años resulta más fácil. La contabilidad nacional incluye casi exclusivamente recursos monetarizados. Respecto al trabajo, el valor económico no tiene nada que ver con el placer o con la utilidad social o personal que el trabajo proporciona. El valor asignado al trabajo proviene del precio obtenido en el mercado, con independencia de su condición moral o legal. En el sector no lucrativo, tal como las actividades del gobierno, el coste del trabajo casi es idéntico al valor de la producción, puesto que el beneficio no existe ni tampoco el precio de los servicios proporcionados por este sector.

La economía negra, escondida pero no ilegal, supone entre el 7% y el 19% de la fuerza de trabajo en Europa, según los informes más recientes de la Comisión Europea. La tasa más baja de PIB producida en este sector corresponde a Finlandia (entre el 2% y 4%) y la más alta a Grecia (entre el 29% y 35%). Existe un amplio debate comunitario sobre este tema, que ha de ser incluido en las sugerencias a los gobiernos para los programas contra el desempleo. Se espera que se apliquen en la práctica estas sugerencias en el año 1999.

Como un ejemplo del tratamiento que se hace del trabajo en la Contabilidad Nacional, que es el mismo en todas partes, se ha analizado el caso de España (ver tabla 1). El pago a las personas asalariadas (punto C1 y C2) es fácil de estimar, y en este caso explica alrededor del 46,2% del PIB. Más difícil es la estimación de la cantidad, precio y valor de trabajo de las trabajadoras y trabajadores no asalariados, que trabajan como autoempleados, empresarios o que trabajan a comisión, cuya contribución forma parte del beneficio neto (puntos D1 y D2). El análisis de las condiciones socioeconómicas de estas trabajadoras y trabajadores en España hace razonable que se asigne a su trabajo el mismo valor medio per cápita que a las trabajadoras y trabajadores asalariados (cualificación, etc.) (punto III.1). Consecuentemente la contribución total del trabajo al PIB puede estimarse en un 60,9% (las contribuciones de las personas asalariadas más las no asalariadas) (punto IV). Una decisión difícil es la de asignar un valor monetario al trabajo no remunerado. En el caso de que al trabajo no remunerado se le asignase un valor del 80% respecto al valor medio del trabajo pagado, el porcentaje de incremento del PIB sería del orden 123,6% anual. Desde una perspectiva más global y comprensiva, el trabajo pagado no puede considerarse la única clase de trabajo que proporciona bienestar y riqueza a la sociedad europea, pero de hecho, es el único que se tiene en cuenta en el actual Sistema de Contabilidad Nacional. Este modo de interpretar la realidad hace invisible el trabajo de las mujeres, especialmente en países donde hay relativamente pocas mujeres en el mercado de trabajo. Con el fin de vencer o superar esta invisibilidad, la conferencia de Naciones Unidas en Beijing adoptó un acuerdo para introducir cambios en la Contabilidad Nacional a través de cuentas satélites. Tanto desde el punto de vista técnico como político, esta no es una tarea fácil, pero antes o después (mejor antes que después) la necesidad de tal instrumento o herramienta socioeconómica está siendo reconocida por los go-

biernos y por las y los analistas. Hay al menos tres problemas principales que tienen que resolverse: a) la falta de datos sobre trabajo no remunerado, b) la dificultad de asignarles un valor, c) la integración de las nuevas estimaciones dentro del sistema tradicional, basado en la convención, que son las actuales Contabilidades Nacionales. Ninguno de ellos es imposible de resolver, pero todos requieren recursos (financiación, etc.) y cierta capacidad de asumir riesgos si es que se quiere que el esfuerzo vaya más allá de las meras palabras y acuerdos verbales o formales.

**Tabla 1. El trabajo monetarizado y no monetarizado en la Contabilidad Nacional de España**

I. LA CONTABILIDAD NACIONAL (EN MILLONES DE PESETAS CORRIENTES). 1996 (AVANCE).	
A. Producto Interior Bruto a precios de mercado	.73.571.739
B1. Renta Nacional Neta disponible a precios de mercado	.64.754.010
B2. Renta Nacional Neta disponible, por habitante (en pesetas)	.1.648.931
C1. Remuneración de personas asalariadas	.34.024.958
C2. % Remuneración de personas asalariadas sobre PIB (A)	.46,2%
D1. Excedente neto de explotación	.25.277.711
D2. % Excedente neto de explotación sobre PIB (A)	.34,4%
II. LA ENCUESTA DE POBLACIÓN ACTIVA (1997)	
E1. % Trabajadoras y trabajadores asalariados sobre trabajadoras y trabajadores ocupados	.76%
E2. Trabajadoras y trabajadores ocupados no asalariados sobre trabajadoras y trabajadores ocupados	.4%
E3. % E2 sobre E1	.32%
III. PRIMERA HIPÓTESIS DE TRABAJO	
III.1. % Remuneración por trabajadora o trabajador ocupado no asalariado sobre trabajadora o trabajador asalariado	.100%
IV. LA CONTRIBUCIÓN DEL TRABAJO REMUNERADO AL PIB SEGÚN HIPÓTESIS	
III.1. % Trabajo sobre PIB = Tr. asalariado 46,2 + (46,2). (32%) = 46,2 + 14,7 =	.60,9%
V. SEGUNDA HIPÓTESIS DE TRABAJO	
V.1. Estimación del valor unitario del trabajo no monetarizado sobre el monetarizado en	.80%
V.2. Estimación del valor unitario del trabajo no monetarizado sobre el monetarizado en	.100%
VI. PORCENTAJE DE TRABAJO MONETARIZADO Y NO MONETARIZADO RESPECTO A TRABAJO TOTAL (SEGÚN ENCUESTA "USO DEL TIEMPO", CIRES, 1996)	
VI.1. Trabajo monetarizado	.33%
VI.2. Trabajo no monetarizado.	.67%
VI.3. % Trabajo no monetarizado sobre trabajo monetarizado	.203%
VII. LA TRANSFORMACIÓN DE LAS MACROMAGNITUDES ECONÓMICAS AL INTEGRAR EL TRABAJO NO REMUNERADO	
VII.1. Porcentaje de incremento del valor total del trabajo en hipótesis V.1. (203.80%)	.162%
VII.2. Porcentaje de incremento del valor total del trabajo en hipótesis V.2. (203.100%)	.203%
VII.3. Porcentaje de incremento del PIB en hipótesis V.1. (162).(60,9%)	.98,6%
VII.4. Porcentaje de incremento del PIB en hipótesis V.2. (203).(60,9%)	.123,6%

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Contabilidad Nacional de España (Madrid, 1997).  
Encuesta CIRES sobre Uso del Tiempo, 1996 y Encuesta de Población Activa, 3er trimestre, 1997.

## **2.1.**

### **TENDENCIAS EN LA PROTECCIÓN SOCIAL. TIEMPO Y RECURSOS PROPORCIONADOS POR LOS GOBIERNOS**

La protección social ha crecido ininterrumpidamente en todos los países europeos en la última década, en términos tanto de precios constantes como corrientes. El incremento ha sido mayor en algunos países (Portugal, España) que partían de un bajo nivel, pero no todos los países con el mismo nivel de partida han crecido con igual rapidez. En Portugal, por ejemplo, el Estado de Bienestar solo logró un auténtico desarrollo después del cambio político de abril de 1974. Desde una perspectiva de políticas sociales, el proceso de transición todavía sigue teniendo lugar y el gobierno socialista que llegó al poder en 1995 creó altas expectativas en el ámbito de las políticas sociales. La lucha contra la exclusión social, en beneficio de la educación, la salud y otros temas sociales, fueron centrales en la agenda política. La mayoría de los temas que actualmente se discuten dentro de la reforma del sistema de la Seguridad Social, se refieren a los procesos de retiro y al sistema de pensiones.

Este incremento ha sido posible gracias al incremento general en el PIB. No obstante, en términos de esfuerzo relativo, la situación es bastante diferente. Muchos países han reducido la proporción de PIB destinada a la protección social durante esta década (Bélgica, Irlanda, Luxemburgo y Holanda). Las subvenciones para las niñas y niños de 0 a 17 años aumentaron en todos los países excepto en Grecia y Holanda. El gasto médico per cápita aumentó en todas partes (incluso a precios constantes) y casi lo mismo puede decirse del esfuerzo global realizado respecto al PIB. Las excepciones son Alemania, España, Irlanda y Suecia. Para calibrar la importancia de las ayudas de protección social en la economía europea, tendría que recordarse que en la mayoría de ellas el 20% del PIB equivale a la producción total conjunta de la agricultura, de la minería y del transporte. Por lo que se refiere a los gastos médicos cubiertos por la protección social, su volumen es mayor que el de la agricultura casi en todas partes. La distinción entre la estricta atención médica y la asistencia relacionada de tipo sociosanitario, plantea difíciles problemas de orden organizativo. Debido a los cambios demográficos, las discapacidades y las enfermedades crónicas están requiriendo una proporción más alta de recursos que la asistencia estrictamente curativa.

En el próximo futuro, con independencia de cuán decididos estén los gobiernos a cortar los gastos médicos, el gasto médico ejercerá una tremenda presión sobre la asignación de mayores financiaciones públicas. Tanto la asistencia social como la médica son áreas que ofrecen oportunidades de empleo creciente y las mujeres tienen un alto nivel de presencia como trabajadoras en estas áreas. El cuidado tradicional, proporcionado en casa, se está transfiriendo a instituciones en las que las mujeres trabajan como asalariadas. No obstante, hay nuevos movimientos sociales contrarios a la institucionalización, que tienen fuerza creciente en diversos países, siendo su principal argumento el deseo de una mayor privacidad (para las niñas y niños o las personas enfermas) y un mayor ahorro (para el gobierno).

## *Tratamiento fiscal de los ingresos del trabajo en los hogares*

La participación de los gobiernos en la distribución del tiempo de las ciudadanas y los ciudadanos a través de los impuestos y de las transferencias sociales es ciertamente importante. Algunos impuestos y transferencias están condicionados por la situación de las personas en la familia. Así, el complejo sistema impositivo, la seguridad social y los beneficios sociales afectan tanto al trabajo pagado como al trabajo no pagado. La ausencia de medidas políticas y fiscales es una condición política importante, y los efectos que se derivan de la "no intervención" o "no consideración" de las circunstancias familiares traen consigo algunas consecuencias tan reales como la propia intervención.

La pregunta más importante respecto al análisis de las consecuencias de las políticas fiscales en lo que se refiere tanto al trabajo de mujeres como al de hombres es: ¿a quién beneficia? ¿cuáles son los valores que beneficia y los valores que perjudica? La idea de que los impuestos sobre el trabajo personal deben ser progresivos, al menos hasta cierto punto, está ampliamente aceptada en la opinión pública de los países europeos. No obstante, hay ya menos acuerdo sobre en qué medida y a quién benefician las políticas fiscales teóricamente a favor del matrimonio o de las niñas y niños. Expresado en términos sencillos, puede afirmarse que tanto el sistema fiscal europeo como la seguridad social corresponde a alguno de los siguientes tipos principales:

- a) Sistemas que favorecen una estricta división del trabajo entre mujeres y hombres, asignando a las primeras las áreas privadas y a los últimos las áreas públicas. Estos sistemas penalizan el segundo salario en la familia a través de altos impuestos, favoreciendo la condición de persona no trabajadora del cónyuge a través de subvenciones directas y generando altos costes de trabajo per cápita en la seguridad social.
- b) Sistemas que favorecen una reducida división del trabajo entre mujeres y hombres, favoreciendo a través de medidas efectivas la división del trabajo tanto en el ámbito público como en el privado. Con el fin de obtener esto, estos sistemas ofrecen más servicios públicos, en lugar de subsidios directos o exenciones fiscales, y penalizan más los altos ingresos resultantes de un solo salario que los que provienen de la suma de dos salarios. Afectan moderadamente a los costes del trabajo per cápita provenientes de la seguridad social.
- c) Los sistemas escasamente estructurados desde el punto de vista fiscal que no responden a una concepción coherente o a unas bases explícitas en relación con el reparto de los recursos de gestión y de trabajo, cuyos acuerdos respecto a la seguridad social o los impuestos son mutuamente contradictorios.

En los países con políticas sociales y fiscales altamente desarrolladas, el gobierno puede contribuir indirectamente al crecimiento o decrecimiento de las tasas de natalidad o del tipo de vida ofrecido a las niñas y los niños, a las personas enfermas o ancianas del hogar. A pesar de que las mujeres se benefician cuando el sistema fiscal favorece el reparto de sus obligaciones tradicionales relativas al trabajo no pagado en la familia, o cuando disminuye su necesidad de obtener ingre-

tos personales a través de la venta de su trabajo en el mercado de trabajo, las medidas que favorecen al cónyuge o a la cónyuge con menores ingresos que permanece en el hogar (generalmente la esposa), contribuyen a hacer al cónyuge o a la cónyuge, en su caso, más dependiente, tanto a corto como a largo plazo.

Entre los diversos países europeos hay grandes diferencias en el tipo de impuestos aplicados a las rentas del trabajo personal. Las cifras de la renta personal per cápita son menos claras y menos expresivas que las referentes a las trabajadoras y trabajadores ocupados y además, estas últimas varían considerablemente una vez que se aplican las deducciones correspondientes a impuestos y seguridad social. También hay grandes diferencias en la cantidad y en la proporción en que se dividen los gastos de la seguridad social entre la parte empleadora y la empleada. La diferencia en estas proporciones es más conceptual que metodológica, puesto que forman parte del coste real del trabajo y se consideran como gastos por la parte empleadora cuando tienen que negociar los salarios con la parte empleada.

Como veremos más tarde, cuando se analizan los datos del informe: "The tax/benefit position of employees, 1995-1996" (OECD, 1997), la organización de la seguridad social tiene importantes consecuencias sobre el acceso de las mujeres al mercado de trabajo y sobre el tipo de trabajos a los que pueden aspirar o incluso desear. Cuando la seguridad social proporciona asistencia sanitaria a las parejas, las personas asalariadas perciben el pago a la seguridad social (al menos en lo que se refiere al aspecto sanitario) como una penalización. Debido a ello, en la práctica, es frecuente que se negocie un mejor salario en lugar del disfrute de este tipo de asistencia. Esta es una de las razones que explican el predominio de mujeres y personas jóvenes en el mercado de trabajo invisible, informal o negro.

El tratamiento fiscal de la estructura de la familia también tiene una amplia influencia en el ingreso neto de las y los trabajadores, especialmente en el proporcionado por la cónyuge y considerado como el segundo ingreso en el hogar. En algunos países, la protección es tan alta que puede ser interpretada como una acción dirigida a desincentivar a las cónyuges de obtener un empleo. En cualquier caso es necesario señalar que las políticas fiscales y distributivas de los países europeos son obsoletas respecto a los cambios demográficos. Prácticamente todas las exenciones y ayudas se centran en las niñas y niños: sin embargo en el momento actual, en la población europea dependiente, son las personas ancianas quienes necesitan más cuidados y no las niñas y niños.

La tabla 2 presenta algunos rasgos interesantes de la estructura de ingresos en Europa y el papel jugado por las familias en los hogares. Es muy evidente el diferente impacto de los gastos de la seguridad social sobre los ingresos brutos medios de una trabajadora o un trabajador manual soltero con un ingreso medio en la industria manufacturera. Se ha seleccionado este tipo tan específico de trabajadora/trabajador con el fin de evitar los sesgos causados por la diferente estructura productiva en cada país. El número de trabajadoras y trabajadores manuales del sector manufacturero solamente constituyen entre el 16% (Noruega) y el 33% (Suiza) de todas y todos los trabajadores asalariados en los países europeos, pero pueden ser considerados como trabajadores y trabajadoras de tipo medio en toda Europa.

**Tabla 2. El impuesto sobre la renta personal como porcentaje de los ingresos brutos salariales según tipo de familia y nivel de ingresos. 1996**

	1	2	3	4	5	6	7	8
TIPO DE FAMILIA	SOLTERA/O-SIN HIJAS/OS	SOLTERA/O-SIN HIJAS/OS	SOLTERA/O-SIN HIJAS/OS	CASADA/O-2 HIJAS/OS	CASADA/O-2 HIJAS/OS	1= 100; 3= X	2= 100; 4= X	4= 100; 5= X
NIVEL SALARIAL	67	100	167	100-0	100-67	X	X	X
Austria	4,1	9,2	14,5	4,0	5,0	183	43	125
Bélgica	20,2	27,4	34,2	16,3	24,1	169	59	147
República Checa	8,4	10,0	13,3	5,4	7,5	158	54	138
Dinamarca	31,6	36,0	44,5	28,8	34,2	140	80	118
Finlandia	23,6	29,5	36,3	29,5	27,1	153	100	91
Francia	4,3	8,9	13,6	2,7	4,9	316	30	181
Alemania	15,4	21,0	28,3	1,6	13,5	185	8	843
Grecia	0,7	1,9	5,9	2,1	1,6	842	110	76
Hungría	10,5	18,1	27,4	18,1	15,1	260	100	83
Islandia	11,7	21,5	29,3	5,9	17,6	250	27	198
Irlanda	17,1	22,3	32,6	15,4	19,1	190	69	124
Italia	14,4	18,1	23,2	14,4	16,0	161	79	111
Luxemburgo	7,3	13,4	23,0	0	0,7	315	0	Y
Holanda	4,8	5,8	20,7	4,4	5,4	431	75	122
Noruega	18,3	21,9	29,6	17,1	19,2	161	78	112
Polonia	16,5	18,0	19,8	15,9	17,4	120	88	109
Portugal	3,1	7,1	13,4	3,5	4,6	432	49	131
España	7,9	13,5	17,9	6,6	10,0	226	48	151
Suecia	26,6	28,8	37,6	28,8	27,9	141	100	96
Suiza	7,7	10,8	16,1	5,6	8,9	209	51	158
Turquía	19,8	21,7	24,7	21,7	21,0	124	100	96
Reino Unido	14,0	17,4	20,0	15,7	15,0	142	90	95

Fuente: Elaborado por Durán et al. con datos de la OCDE "The Tax/benefit position of employees. 1995-1996". 1997 edition. (vid pp.24 and 28). Se refiere a un tipo medio de trabajadora/trabajador manual en la industria.

\*El crecimiento respecto a una base negativa (subsidiada) ocasiona un incremento porcentual infinito.

El ya mencionado "Report on tax/benefit position of employees" ha analizado varios tipos de ingresos (aquellos cuyo nivel de ingresos es el 67%, 100% y el 167% del nivel medio de salarios de las trabajadoras y los trabajadores manuales del sector manufacturero), varios tipos de condiciones familiares (soltera-o/sin hijas-os y con dos hijas-os, casada-o/sin hijas-os y con dos hijas-os) y según los acuerdos internos económicos de la pareja (la esposa gana 0%, 33% y 67% del nivel medio de salarios).

Hay tendencia hacia la homogeneización de todos los países europeos, y los cambios que han ocurrido durante la última década no han sido considerables en ningún país, con la excepción de Francia. No obstante todavía hay diferencias muy pronunciadas entre países, debido tanto al coste general de la seguridad social como a la distribución interna por niveles de ingresos o status familiar.

---

El impacto de los impuestos y del sistema de la protección social sobre la distribución del tiempo según el género es muy complejo, y la distribución final del trabajo pagado y no pagado entre hombres y mujeres recibe la influencia de otros muchos factores. No obstante, en la medida en que los ingresos brutos y netos del hogar pueden diferir, puede decirse que la situación actual favorece el acceso de las mujeres al trabajo pagado en algunos países más que en otros. Lo mismo puede decirse respecto a las tasas de fecundidad, que constituyen la base de la demanda de trabajo no pagado para atender a las niñas y niños. Las parejas pueden controlar su acceso al mercado de trabajo y sus ingresos solamente en una medida modesta: pero pueden controlar completamente el consumo monetario y no monetario de recursos dentro de su hogar. Esto lo consiguen principalmente por la reducción de las tasas de fecundidad, o lo que es lo mismo, del número potencial de niñas y niños en el hogar. Bélgica, Luxemburgo y Alemania van a la cabeza en la similitud de ingresos entre los hogares con un salario y los hogares bisalariales, en tanto que en España, Francia y Grecia las diferencias son mucho más visibles.

La política fiscal y redistributiva es una importante herramienta que afecta a las posibilidades reales de obtener un empleo, así como a los beneficios netos que este empleo proporciona a las trabajadoras y trabajadores, especialmente a las mujeres casadas. Debido a esta influencia es necesario conocer mejor los efectos reales de estas políticas fiscales.

Tanto los impuestos como las contribuciones a la seguridad social son en gran medida el resultado de decisiones de los gobiernos. Por ello las implicaciones ideológicas de los diferentes modelos de la seguridad social y del sistema fiscal son tan importantes para todo el mundo. Dado que el "ciudadano europeo imaginario medio" es un hombre, que mantiene un hogar tradicional, la ideología implícita que subyace en el sistema fiscal de la seguridad social tiene que discutirse abierta y profundamente. Para las mujeres en Europa, los cambios en estos campos en el presente son tan importantes como lo fueron en el pasado los cambios legales que condujeron al acceso al voto.

La estructura de la Seguridad Social está muy desequilibrada respecto al género en los pagos (quién tiene que pagar, por qué y cuánto) pero también en los beneficios (quién la recibe, por qué y cuánto). Poco o muy escaso análisis se ha hecho desde esta perspectiva. Además de la novedad y de las dificultades técnicas del análisis, lo que hace este análisis más difícil es la distinción entre dos valores que favorecen a las mujeres. Estos valores son por una parte la independencia y por otra parte el apoyo. Podría afirmarse sin discusión que las y los cónyuges (en realidad las esposas) reciben más apoyo de sistemas fiscales y de la Seguridad Social como el de Bélgica o Luxemburgo que de los de España o Francia, en lo que se refiere al aspecto de los beneficios en dinero. Pero el análisis tiene que realizarse muy cuidadosamente si también se tiene en cuenta el aspecto de la independencia. Sin duda ninguna, cuando el apoyo financiero a los hogares depende de que las mujeres estén permanentemente fuera de la fuerza de trabajo, su capacidad o su incentivo para obtener empleos disminuye.

#### 4. *El marco demográfico de la demanda de cuidado. Una aplicación de la escala de Madrid*

Hay cuatro fuentes principales que generan demanda de trabajo no pagado, especialmente del trabajo de cuidado, que dependen de los grupos de población en los que se origina la demanda: 1) la demanda creada por las niñas y niños, 2) la demanda creada por las personas enfermas, 3) la demanda creada por las personas ancianas, 4) la demanda creada por las personas sobreocupadas en actividades remuneradas.

Aunque los datos específicos sobre demandas de tiempo en cada país son demasiado fragmentarios como para ser utilizados como base para comparación internacional, existe una escala, llamada índice o escala de Madrid, que puede aplicarse fácilmente para calcular la demanda general de trabajo de cuidado en cada país en un momento determinado. Del mismo modo que el índice de Oxford se utiliza para calcular el impacto de la composición por edades del hogar en la disponibilidad real de recursos monetarios, el índice de Madrid trata de calcular el impacto de la necesidad de cuidados. El índice de Madrid asume que las personas adultas de 18 a 64 años de edad que viven en el hogar requieren una unidad de cuidado por persona, en tanto que las niñas y niños de 0-4 años requieren dos unidades, las y los de 5-14 años requieren 1,5, las niñas y niños de 15-17 requieren 1,2, las personas de edad 65-74 requieren 1,2, las de edad avanzada (75-84) requieren 1,7 y las personas ancianas de edad muy avanzada (las mayores de 85 años) requieren dos unidades per cápita. Aunque la escala de Madrid ha sido diseñada para el análisis de los hogares, también puede ser utilizada para la medición y la proyección de la demanda total de cuidados de toda la población en un país determinado. Cuando existan datos más detallados sobre el trabajo no pagado, esta escala podrá refinarse y adaptarse a condiciones de demandas más específicas.

Si los grupos de edad se ponderan por su capacidad específica para generar demanda de cuidados, la demanda total de cuidados en cada país puede calcularse aproximadamente. El total de unidades de cuidados que se necesitan en Europa actualmente es un 19% más alta que la población total, pero no se distribuye homogéneamente y ni las niñas y niños ni las personas ancianas pueden autoabastecerse. Por supuesto, esta es una estimación muy general, que puede ser refinada con índices más precisos según las condiciones de salud de las personas mayores en cada país. No obstante, ofrece una buena imagen general de la situación actual y del origen de la demanda de cuidados en Europa según la edad. Por ejemplo, en Alemania la demanda total de unidades de cuidados es sólo un 9% por encima de la población, en tanto que en Suecia es un 21%. Las demandas de cuidados pueden ser satisfechas o no. La satisfacción de la demanda de cuidados puede adscribirse a trabajadoras y trabajadores no remunerados (familiares o voluntarios) o a trabajadoras y trabajadores pagados (servicios públicos o empresas privadas), y esta es una elección de la mayor importancia política y económica en todos los países, ya que afecta a la pobla-

---

ción y a la distribución de los presupuestos de la Administración Pública y de la Seguridad Social. Sobre todo es importante para la población que tradicionalmente ha tenido la responsabilidad de cuidar a sus familiares: en otras palabras, para las mujeres.

El Eurostat trabaja con tres tipos de escenarios para el futuro y también hemos tenido en consideración estos tres umbrales: el año 2010, 2020 y 2050. La fiabilidad de los datos decrece en el largo plazo. Los tres escenarios son: el alto, el bajo y el básico. Este último es el producido por los Institutos Nacionales de Estadística, y suele considerarse que es el que tiene más probabilidades de suceder: no obstante, los otros dos señalan los límites máximos y mínimos de lo que las demógrafas y demógrafos consideran posible.

En cuanto a las proyecciones, hay que resaltar que así como la tasa de mortalidad (excepto en caso de guerra) es muy estable y se puede conocer con anticipación bastante bien, el nacimiento es menos predecible debido a su condición voluntaria, y puede cambiar muy rápidamente en algunas regiones o países. Como resultado, la estimación de la población de edad avanzada es muy fiable, pero no tanto la estimación de las niñas y niños y de la población joven. En los años recientes, las proyecciones de fecundidad y nacimientos en los países europeos del sur han resultado ser más altas que los nacimientos reales.

En el momento actual, hay pocos datos disponibles sobre el trabajo no remunerado para todos los países europeos, o para todos los países de la Unión Europea. La distribución de la demanda de cuidados en base a la escala de Madrid es muy diferente en los diversos países europeos. Para el promedio de Europa el 54% de la demanda procede de la población adulta, que puede pagarlo con sus propios recursos monetarios y autocuidado: no obstante, de la demanda total de cuidados, el 24% proviene de niñas y niños y el 22% de personas ancianas. Esta distinción es importante, porque usualmente el cuidado de las niñas y niños está proporcionado por personas adultas jóvenes. Hay una estrecha relación basada en el género entre la persona demandante y su madre, especialmente en el caso de las niñas y niños muy pequeños (8% de la demanda total). Sin embargo, la demanda de cuidado no pagado de la población anciana la satisfacen usualmente sus hijas e hijos, esto es, la generación siguiente. La generación siguiente de las personas ancianas de edad muy avanzada es también por sí misma anciana, próxima o más allá de la edad de retiro, y muy a menudo carece tanto de los recursos físicos como de los económicos para proporcionar esta ayuda. Además, no hay unas relaciones naturales de género entre la población de edad avanzada y sus hijas e hijos, sean mujeres u hombres, aunque la tradición ha hecho de esta relación una parte de la mística de la feminidad.

Para el año 2010 se espera que cinco países europeos tendrán más del 25% de su demanda total de cuidados procediendo de la población de edad avanzada. Con toda probabilidad, el índice de Madrid es demasiado optimista respecto a la demanda real que se producirá a partir de las personas ancianas, porque ha sido elaborado para una población que vive mayoritariamente en hogares de amplio tamaño, junto a familiares más jóvenes. Sin embargo, este escenario no se puede aplicar a los países más ricos de Europa, en los que las familias no comparten las viviendas, y en los que en gran medida, la población de edad avanzada está acostumbrada a vivir sola en sus

propias viviendas. Para el año 2050, y según las proyecciones del escenario bajo de Eurostat, para el conjunto de Europa la población de 18-64 años tendrá que producir 2,17 unidades de cuidado per cápita y para esa fecha todos los países europeos habrán sobrepasado el límite de dos unidades por persona en la demanda de cuidados. De acuerdo con esta proyección baja, eso implica que en medio siglo, las actitudes y la gestión de la producción para el mercado tendrá que transformarse con el fin de acomodarse a la nueva demanda de trabajos de cuidado. Esta demanda no podrá ser satisfecha por las propias personas demandantes a los precios corrientes en el mercado de trabajo (puesto que son niñas y niños o pensionistas) en el 54% de los casos. La demanda creada por las personas ancianas en este momento sólo es el 19% de la demanda actual. De acuerdo con las predicciones hechas para el año 2050, y dentro del mismo escenario bajo, esta demanda constituirá el 34% de la demanda total en esa fecha. Esto tendrá un efecto muy fuerte, especialmente para los países en los que se ha producido recientemente una transición demográfica, y proporcionan hasta ahora pocos servicios de asistencia a la población anciana. Irlanda tendrá un 44% de su demanda de cuidado proviniendo de personas mayores, en España será el 40%, en Italia el 36%, en Grecia y Austria, el 35%.

**Tabla 3. Proyección para los años 2010, 2020 y 2050. La evolución de la demanda de cuidado en Europa según edad de la población demandante (1995=100)**

	ESCENARIO BÁSICO			
	EUROPA 1995	EUR 10	EUR 20	EUR 50
Preescolar (0-4)	100.0%	94,5%	89,0%	79,5%
Escolar (5-14)	100.0%	95,4%	89,8%	79,9%
Jóven/escolar (15-17)	100.0%	93,1%	91,6%	79,9%
Adultos/as (18-64)	100.0%	102,6%	100,9%	86,1%
Mayor (65-74)	100.0%	108,9%	125,9%	131,9%
De edad avanzada (75-84)	100.0%	138,4%	154,3%	225,8%
De edad muy avanzada (85 y más)	100.0%	133,6%	168,3%	297,4%

Fuente: Durán et.al. 1998. Datos de Eurostat. Statistiques Demographiques 1996.

## 5. *La carga global de trabajo y la distribución de recursos económicos*

En las últimas tres décadas, las mujeres han entrado masivamente en el trabajo remunerado, al que dedican una parte significativa de su tiempo tanto en la dedicación diaria como a lo largo del curso de sus vidas. No obstante los hombres no han asumido en el mismo grado el peso de las

---

obligaciones domésticas y de cuidado, aunque hay signos de cambio, especialmente entre los más jóvenes y con mayor nivel educativo. Por tanto, el tiempo de los hombres, tanto en el esquema diario como en el ciclo de vida, no está condicionado por el tiempo predecible dedicado al voluntariado y al trabajo de cuidado. Los hombres son libres (en el sentido de libres de responsabilidades de cuidados) para participar en la esfera pública del trabajo, la política, el sindicalismo o el tiempo de ocio. En el momento actual de dificultades económicas y descenso real de los ingresos, el pluriempleo (especialmente entre los hombres) absorbe un tiempo aún mayor fuera de la familia. Este tiempo se considera legitimado, y generalmente necesario, con el fin de mantener los niveles de vida. Pero no obstante contribuye a incrementar la distancia de los hombres respecto al trabajo doméstico y las responsabilidades de cuidado, así como aumenta la necesidad de las mujeres de aplicar sus esfuerzos en este campo.

Las ramificaciones ideológicas y prácticas del sostenimiento de la familia o de la realización de las tareas del hogar son tales que muy a menudo, incluso las mujeres creen que su posición respecto al trabajo remunerado es secundaria, devaluando de este modo su propia contribución a los ingresos y al bienestar de la familia, y degradando proporcionalmente sus propias aspiraciones al desarrollo personal. Este es particularmente el caso de los niveles más bajos de entrenamiento, cualificación e ingresos. En este contexto, las mujeres están más dispuestas a aceptar trabajos informales: consideran estos trabajos como temporales y complementarios a los ingresos de la familia (esto es, de los hombres de las familias) en las épocas de dificultades económicas. No obstante, una encuesta tras otra, todas coinciden en que el trabajo informal acaba siendo una actividad permanente para ellas, careciendo de seguridad y de cualquier tipo de beneficios para el momento de la vejez o de problemas de salud. Las mujeres a menudo terminan sus vidas dependiendo de sus propias familias, después de haber trabajado informalmente durante toda su vida adulta.

Acerca de la carga global de trabajo y la distribución de los recursos económicos por género, toda la evidencia señala que las mujeres tienen una carga global más alta, que trabajan durante más tiempo que los hombres, especialmente cuando tienen un trabajo remunerado, debido a la denominada "doble carga": de hecho la mayoría de las mujeres tienen que aprender a combinar el trabajo pagado con la carga o el peso del trabajo no remunerado. La carga de trabajo total es más alta a la semana y todavía más a lo largo del ciclo vital, porque el retiro real y el ocio es un bien del que disfrutan escasamente.

De acuerdo con el estudio de Goldsmith-Clermont y Pangossin-Aligisakis "Measures of unrecorded economic activities in 14 countries", (Human Development Report 1995, New York, Oxford University Press), en Dinamarca el peso total de la carga de trabajo para la población de 15 a 64 años es 7,58 horas para los hombres (6,00 remuneradas, 1,38 no remuneradas) y 7,29 horas (4,19 remuneradas; 3,10 no remuneradas) para las mujeres, en tanto que en Noruega es 6,52 (4,24 remuneradas; 2,28 no remuneradas) para los hombres y 7,25 (2,44 remuneradas; 4,31 no remuneradas) para las mujeres. En Francia, las cifras correspondientes son 6,28 para los hombres (4,0 remuneradas; 2,28 no remuneradas) y 7,09 (2,10 remuneradas; 4,59 no remuneradas) para las mujeres.

6. *Temores, aspiraciones y expectativas.  
El “deber ser” en la futura  
distribución de la carga de  
trabajo y el papel a desempeñar por  
los movimientos sociales en Europa*

Tanto como disfrutar de hecho de un empleo, es importante la posibilidad de obtenerlo en el futuro o el deseo de lograrlo. Por razones culturales, tanto los proyectos como las aspiraciones de los hombres relativas al acceso al mercado de trabajo son bastante coincidentes con su conducta real. Sin embargo, el acceso de las mujeres al mercado de trabajo entraña más dificultades, y consecuentemente, los temores, proyectos y expectativas juegan un papel más importante en su vida profesional, personal, y en su trayectoria política como ciudadanas.

Según el Panel Europeo de Hogares (1994), a nivel comunitario, la diferencia de opinión entre las mujeres que trabajan y las ocupadas en el hogar es clara. A nivel comunitario, dicen estar insatisfechas el 7% de las mujeres que trabajan al menos 30 horas, mientras que para las amas de casa, el porcentaje alcanza el 16%. En ciertos países europeos, las amas de casa declaran estar dos veces más insatisfechas que las que trabajan.

De acuerdo con la ya mencionada Encuesta Europea de MORI, una parte significativa de las mujeres que no tienen actualmente empleo, desean no obstante incorporarse al mercado de trabajo en el futuro inmediato: en el plazo de un año (21%) o algo más tarde (22%). Muchas mujeres que no tienen en realidad empleo, se sienten como si fuesen de hecho trabajadoras remuneradas. Las medidas políticas de tipo social y económico deberían incluir estas aspiraciones tan claramente manifiestas. De acuerdo con el estudio, de todas las mujeres europeas que actualmente no tienen empleo, sólo un 45% (se refiere al grupo de 18-65 años de edad) descarta la idea de tener un empleo en el futuro. En Alemania, esta proporción es sólo del 27%, aunque en otros países como España alcance el 54%. Con independencia de las tasas de cada país, esta aspiración no puede desarrollarse y satisfacerse a menos que las políticas de trabajo o empleo se reorganicen, que se generen estructuras específicas que permitan la redistribución de la carga total del trabajo no remunerado.

No es una tarea sencilla la de conducir a la sociedad europea hacia los cambios deseados por sus ciudadanas y ciudadanos. Pero no debería olvidarse que, como esta encuesta señala, entre las ciudadanas y ciudadanos europeos está muy extendida la idea de que las estructuras políticas, económicas y sociales no son neutrales. Hay un 46% de mujeres y un 49% de hombres que creen que no hay ventajas ni desventajas en ser mujer u hombre. Una pequeña minoría (5% de mujeres, 9% de hombres) creen que tiene más ventajas ser mujer que ser hombre. En contrapartida, una importante proporción de las europeas y europeos afirma que tiene más ventajas ser hombre que ser

---

mujer (así lo afirman 44% de las mujeres y 37% de los hombres). La igualdad entre hombres y mujeres, tan proclamada en los documentos fundacionales de la Europa actual y la Unión Europea, es todavía un lejano objetivo que tiene que ser batallado.

El marco legal actual sólo se aplica plenamente en el ámbito de algunas actividades formales. Se aplica sobre todo en el ámbito del sector público o de las grandes empresas, pero su relevancia es muy limitada en las pequeñas empresas, para las trabajadoras y trabajadores familiares, las y los autoempleados, las actividades informales, las personas que trabajan a domicilio y las inmigrantes no documentadas o clandestinas, que son una proporción importante en el número real de trabajadoras y trabajadores en Europa. Las mujeres están mucho más afectadas por la desregulación del trabajo que los hombres, con independencia de cuán firmemente proclamen el principio de no discriminación las modernas Constituciones o Códigos Civiles tales como las de Grecia, Portugal o España, o las de otras naciones con una Constitución democrática más antigua.

El proceso de construcción de la igualdad requiere la contribución de los movimientos sociales (las asociaciones de mujeres, los sindicatos, los movimientos de derechos humanos, los empleadores y empleadoras, los medios de comunicación) y un intenso esfuerzo por parte de los Gobiernos, las instituciones políticas, los comités de evaluación y los tribunales de justicia.

Debido a estas dificultades, tienen que emprenderse acciones conjuntas e imaginativas que den paso a nuevas formas de gestión de la producción en Europa, y a nuevas formas de acceso al empleo y a la redistribución de la carga total del trabajo remunerado y no remunerado, que permita a las ciudadanas y ciudadanos europeos mantener su actual nivel de bienestar.

\* Esta ponencia es un anticipo de un proyecto de investigación financiado por la Dirección General V de la Comisión Europea (Equal Opportunities Unit). Bruselas, (1998). Próximamente se publicará la versión completa en inglés y una versión resumida se publicará en inglés, francés y alemán. Agradezco a la Equal Opportunities Unit el permiso para reproducir estas páginas. El proyecto ha sido coordinado por M.A. Durán, y han colaborado: J. Bonke, A. Garrido, M. Maruani, T. Angeloff, H. Perista, D. Vaiou, Z. Georgiou, S. García Díez, I. Zambrano y G. Pérez.

*"Experiencias en el Estado y en las Comunidades Autónomas"*

**JUDITH ASTELARRA BONOMÍ**

**Dpto. de Ciencias Políticas y Sociología. Universidad Autónoma de Barcelona**

**SOLEDAD BLANCO MANGUDO**

**Jefa de la Unidad de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres. Dirección General V de la Comisión Europea**

**CONCEPCIÓN DANCAUSA TREVIÑO**

**Directora del Instituto de la Mujer**

**JOAQUIMA ALEMANY I ROCA**

**Directora del Institut Català de la Dona**

**ANA ALBERDI ZUBIA**

**Responsable de Estudios, Planificación y Documentación de Emakunde/Instituto Vasco de la Mujer**

**MAITE ERRO JAUREGI**

**Dpto. de Psicología Social de la Universidad del País Vasco\***

# *Evaluación*

\* En este trabajo ha participado, además, Maribel Pizarro Pacheco y ha sido supervisado por Sabino Aiestaran Etxeberria.

La utilización de los indicadores como una forma de evaluación es un tema que tiene muchos aspectos complejos tanto en lo que respecta a su definición y contenido como a los problemas metodológicos que comportan. Los indicadores sociales son una forma de medición de los fenómenos sociales y como tales han de cumplir con ciertos requerimientos metodológicos, el más importante de los cuales es que deben permitir acercarnos a los aspectos más distintivos del fenómeno en cuestión. Las limitaciones y problemas metodológicos de un sistema de indicadores sociales se hacen todavía más importantes cuando se intenta vincularlos a una metodología de evaluación.

Un ejemplo puede servir de ilustración de las dificultades. Como profesora, siempre le digo a mis estudiantes: "cuando os pongo una nota en un examen estoy mostrando la complejidad que es utilizar un sistema de indicadores de evaluación". ¿Por qué? Porque la nota se convierte en el indicador del conocimiento y del rendimiento de cada estudiante en una asignatura determinada. Pero, son los estudiantes y las estudiantes quienes realmente saben cuál es su nivel de conocimiento de la asignatura. El profesor o profesora sólo conoce las respuestas de cada estudiante a las preguntas del examen; pone una nota que toma en cuenta lo que cada estudiante sabe sobre el examen. Pero, esta nota se convierte en la evaluación de los conocimientos que los y las estudiantes tienen de toda la asignatura. Esta nota puede reflejar realmente sus conocimientos de la asignatura o puede suceder que el estudiante o la estudiante sepa más o sepa menos que lo que la nota refleja. Sin embargo, lo que hace que una o un estudiante quede habilitado para ejercer posteriormente una carrera donde deberá utilizar los conocimientos adquiridos es sólo la nota. La nota se convierte en la única evaluación sobre su nivel de conocimiento y de la calidad de estas evaluaciones dependerá que tengamos profesionales cuyos conocimientos puedan ser garantizados.

Este ejemplo sirve para mostrar los problemas con que se enfrenta todo proceso de evaluación. Siempre en una evaluación obtenemos una cantidad restringida de datos; es imposible contar con todos los datos posibles, disponibles o no. Por ello los datos sobre los que se hace una evaluación siempre, por necesidad, son restringidos y lo importante es que se los seleccione bien. En el caso de la evaluación de las políticas de igualdad de oportunidades para las mujeres o políticas anti-discriminatorias el tema se hace más complejo. Como sabemos las investigadoras, la gran variedad de situaciones que existen cuando se producen transformaciones de la situación de las mujeres obligaría a tener tal cantidad de datos que sería casi imposible poder hacer una evaluación. Hay que añadir a estas dificultades de la evaluación, las propias de la investigación sobre la situación de las mujeres. La investigación que se ha hecho en los últimos años sobre la temática de género ha puesto bajo juicio crítico los métodos empleados y el tipo de investigación que se realizaba sobre las mujeres. Sin embargo, a pesar de estos problemas es importante realizar evaluaciones y por eso es necesario construir modelos de evaluación. Esto es importante de señalar porque muchas veces tendemos a decir, por las limitaciones que existen, que las evaluaciones no sirven para nada. Sin embargo, por limitadas que sean las evaluaciones producen un tipo de información que es necesaria. Hay muchas maneras de evaluar, lo que implica una definición en sí misma sobre qué tipo de evaluación se quiere realizar. Lo importante es que los indicadores que utili-

---

ce mos nos aporten el tipo de datos que previamente hemos definido como significativos. Para ello, el punto de partida es tomar en cuenta el trabajo realizado sobre el sistema de género desde los centros académicos y de investigación, que han permitido una reconceptualización teórica y metodológica.

1.

## *Estudios sobre la situación de las mujeres*

El trabajo académico emprendido en los Centros de Estudios de la Mujer a partir de la teoría sobre el patriarcado, produjo gran cantidad de investigaciones en todas las ciencias sociales. En algunos casos se trató de una nueva interpretación de datos que ya existían, recogidos a partir de otras investigaciones. En otros casos, nuevas investigaciones realizadas expresamente para comprobar hipótesis de trabajo derivadas del supuesto de la existencia de rasgos sociales patriarcales, mostraron su existencia empírica en las sociedades estudiadas. La Antropología, la Historia, la Sociología, la Ciencia Política o la Economía, hubieron de revisar muchas de sus afirmaciones previas sobre la condición de mujer. Pero, también, muchas de sus teorizaciones globales sobre la sociedad, pues la inclusión de datos sobre las mujeres, hacía que ya no se pudiera generalizar a partir del colectivo de hombres como si la sociedad estuviera formada sólo por éste. Pero, la investigación también permitió estudiar la validez de las teorías hechas desde el movimiento feminista, desde una perspectiva más militante. El concepto de patriarcado debió ser revisado, entonces, a partir de los datos obtenidos.

Es casi imposible citar todas las investigaciones y contribuciones que se han hecho en cada una de las ciencias sociales en los últimos diez años. Estados Unidos ha sido el país con mayor volumen de producción, pero los países europeos, tanto del norte como del sur, no han estado al margen del estudio de la situación de las mujeres. El resultado puede ser considerado como una de las rupturas teóricas más importantes en las ciencias sociales de las últimas décadas. Si bien, en muchos casos, los estudios aún no se han incorporado a la revisión teórica general de estas disciplinas, esfuerzos en este sentido ya se comienzan a producir. Pero, aún cuando el área específica de los estudios de la mujer ha sido la especial beneficiaria, lo que le ha dado al tema una connotación excesivamente acotada, esto ha sido suficiente para terminar con la "invisibilidad" que la condición de mujer había tenido hasta ahora.

Como en cualquier otra área de producción científica, la investigación feminista debió plantearse tres tipos de actividades: la primera se refiere a la elaboración de nuevas teorías o a la revisión de las ya existentes; la segunda, a una nueva valoración de los métodos y técnicas empleados, y la tercera a la relación entre la actividad científica y los marcos valorativos y sociales externos a la producción científica. En todos los casos se trataba de hacer frente al sesgo científico definido como "androcéntrico" que tenía un importante componente patriarcal. El sesgo androcéntrico producía dos distorsiones en las ciencias sociales: la carencia de datos y teorías que se refirieran a

las mujeres, lo que hacía que tuvieran una visibilidad científica baja y, en los casos en que sí existían algunos estudios y datos, su interpretación se hacía a partir de estereotipos prejuiciados, correspondientes a la ideología patriarcal y no a la realidad social. El propio lenguaje y los principales conceptos que se empleaban ya tenían esta connotación sexista, de modo que la revisión se debía realizar desde la base misma de la construcción científica.

El sesgo androcéntrico de las ciencias sociales era un reflejo, por lo tanto, de la organización patriarcal de las sociedades. Para superarlo se hacía necesario revisar las teorías y los métodos principales elaborados, es decir, emprender las dos primeras actividades antes señaladas. La revisión crítica de las teorías existentes, se hizo a partir de la perspectiva de la división sexual del trabajo y del sistema de género. El estudio sobre la división sexual del trabajo, ya formaba parte de un área de las ciencias sociales, el estudio de los roles sexuales; el concepto de sistema de género, en cambio, se derivó de la teoría del patriarcado. Esta segunda conceptualización, sistema de género, se consideró por muchas razones más adecuada que la generalización de patriarcado a todos los sistemas sociales.

La revisión teórica que condujo a la conceptualización sobre el sistema de género, también afectó a los métodos y técnicas de investigación empleados. En este caso, lo que se puso en cuestión fue el criterio de objetividad empleado y la utilización de las técnicas cuantitativas (o técnicas "duras") en oposición a la utilización de las técnicas cualitativas (o técnicas "blandas"). El criterio de objetividad impulsado por las ciencias sociales había estado marcado por una concepción racionalista y masculina que eliminaba la aceptación de que también existían componentes subjetivos en el quehacer científico que afectaban a sus resultados. Se proponía por tanto, la valoración de las perspectivas subjetivas. En lo que respecta a la utilización de las técnicas cualitativas de investigación, se afirmaba que éstas tenían igual rigurosidad que las cuantitativas y que por ende debían tener el mismo status en la investigación sobre el género. En ambos casos se sostenía que los métodos de investigación debían ser ampliados para incluir lo que se consideraba la experiencia individual de las mujeres. De hecho, el calificativo de "duras" para las técnicas cuantitativas y "blandas" para las cualitativas ya tenía un sesgo conceptual androcéntrico.

Este proceso de revisión del rol de las técnicas cualitativas no fue exclusivo de los estudios de género sino que se produjo también en otras áreas. Hoy, se puede afirmar que la polémica entre métodos cuantitativos y cualitativos como dos opciones diferentes, está siendo sustituida por un enfoque que señala que la combinación entre ambos métodos produce resultados fructíferos en la investigación. La utilización de ambos métodos se produce sobre todo en los estudios que pueden recoger directamente la evidencia empírica. Pero, también ha sido necesario reconsiderar la utilización de fuentes secundarias, en especial, la de las estadísticas.

En muchos casos, el estudio cuantitativo no se puede hacer directamente sino que debe ser realizado a partir de los datos obtenidos por las Estadísticas públicas, ya sea de los censos o de otras encuestas. En este caso, también se pudo constatar la existencia de sesgos androcéntricos que, por sugerencia de Naciones Unidas y de la propia UE han comenzado a ser revisados. Esto se ha aplicado no sólo al uso circunstancial de estadísticas sino al del modelo que se conoce como de indicadores sociales.

---

Sin embargo, a pesar de la importancia que esta revisión teórica tuvo, fue posible constatar, en la medida en que fue utilizado, que existían algunos problemas. Por ejemplo, al analizar los roles sexuales de forma exclusiva se puede sobrenfatizar su importancia y perder de vista la relación entre biología y cultura, reproduciendo el biologismo que inicialmente se criticaba. Efectivamente, aún cuando se ha intentado eliminar el biologismo implícito en el concepto de sexo, para sustituirlo por un concepto sociológico que se refiriera a los aspectos sociales y culturales en la construcción de la identidad y las funciones sociales asociadas al sexo, el género, la distinción entre sexo y género no ha funcionado como se esperaba. En lugar de construir una teoría sobre el género, este concepto ha sido utilizado de forma intercambiable con el de sexo. En esta línea, me gustó la intervención de Kristen Timothy, esta mañana, cuando precisamente habló de que debemos cuidar de hablar de sexual data y no solamente de género.

Género fue precisamente una categoría que desarrollamos teóricamente desde la Academia, para mostrar que la realidad social de hombres y mujeres no estaba fijada por la biología. Con ello se señalaba que el género se podía modificar y así abríamos las puertas a las políticas públicas para cambiar esa situación. El sistema de género se concreta en cuatro niveles: el de las personas, que incluye a características biológicas secundarias y al desarrollo de las identidades personales y de la psicología, el de los roles que desempeñan hombres y mujeres y el de las áreas sociales donde las personas desarrollamos nuestras relaciones. No necesariamente el género tiene que ser dicotómico como la biología. Si bien es cierto que el hecho de lo masculino y femenino tiene una enorme fuerza para construir estos cuatro niveles. Al suponer la existencia de sólo dos géneros, el masculino y el femenino, se lo dicotomiza de la misma forma que al sexo, con lo cual no resulta claro dónde termina la biología y comienza la cultura.

La relación entre cultura y biología depende de la interrelación de muchos factores y es muy cambiante, por lo que cualquier inferencia directa de diferencias sociales a partir de la existencia de diferencias biológicas puede ser errónea. De aquí los problemas producidos en la utilización del concepto de género. De hecho, la tendencia a dicotomizar el género del mismo modo que el sexo, muestra que la dificultad principal radica no en la falta de un concepto para mostrar los aspectos sociales del sexo, sino en la relación que existe entre sexo y género. El concepto de rol sexual en realidad combina una variable que no cambia (el sexo) con una que es muy fluctuante (la cultura). El término mismo de roles sexuales o de género, se hace entonces problemático, pues existe la tentación de convertir a la cultura en un elemento también no cambiante.

Un segundo problema que se ha producido en la conceptualización sobre el género, es que el énfasis en la existencia de diferencias entre los géneros hace que a veces no se señalen las similitudes que existen entre ambos y que pueden ser tan importantes como las diferencias. Hay una tendencia a suponer que, dado que los roles sexuales existen en todas las sociedades y que siempre existen diferencias, cualquier actividad importante o cualquier rasgo de identidad está diferenciado sobre la base del sexo. Sin embargo, esto no siempre es así; hay muchas cosas que comparten los miembros de ambos sexos. Pero, en la medida en que lo que se busca son las diferencias, no se investiga con igual interés las semejanzas y la relación que existe entre éstas y las diferencias.

---

El desinterés por el estudio de las actividades y características compartidas por ambos sexos no sólo tiene consecuencias para la investigación y las ciencias sociales. Desde una perspectiva política feminista, lo que importa es la existencia de diferencias que son injustas y que deben ser superadas. Para decidir esto es importante conocer las semejanzas tanto como las diferencias para saber en qué medida las diferencias son impuestas o son elegidas. La carencia de una teoría de las semejanzas de género y no sólo las diferencias impide, en términos políticos, tener una propuesta clara sobre cuáles diferencias son injustas y cuáles no.

En tercer lugar, la generalización sobre las mujeres como un género, ha dificultado a veces la descripción de la situación de las mujeres en sociedades específicas o en grupos sociales concretos. Incluso la tendencia a hablar de "la mujer" ha ocultado a lo que en realidad existe, es decir, "mujeres", necesariamente diferentes y diversas. Por ser un sujeto complejo, para hablar de las mujeres se hace necesario salir continuamente de las palabras que se utilizan y los campos que se definen. En este sentido, es interesante notar que nadie ha pretendido nunca elaborar una teoría global sobre la situación social del hombre, pues no se espera que sean un grupo que se pueda englobar y definir de forma simple y unívoca.

A pesar de estas limitaciones, la incorporación de la noción de sistema de género social, es la que más generalizadamente se utiliza para los estudios sobre la situación de las mujeres. Además de las otras ventajas anotadas, se debe añadir que se trata de un concepto que no sólo indica que las mujeres están en un lugar y los hombres en otro, sino que define el sistema por el que estas dos posiciones están relacionadas entre sí. Se trata de un sistema de conceptualización que no sólo describe la posición de las mujeres, sino que también la de los hombres y de la relación recíproca entre ambos. A partir de aquí, se puede hablar de que en la sociedad existen áreas y actividades en que hay presencia de mujeres y ausencia de hombres y otras en que sucede lo contrario, es decir, hay presencia de hombres y ausencia de mujeres. Estas áreas y actividades están relacionadas entre sí y ambas forman parte de la sociedad y son necesarias para su funcionamiento.

Ahora bien, para describir la situación de las mujeres en este sistema de género, es necesario tomar como punto de partida lo que las mujeres son y lo que hacen y no lo que no son y no hacen. El enfoque en el estudio de la presencia de las mujeres más que en sus ausencias es importante pues permite darles centralidad teórica y analítica. Esto hace que se incluya el estudio del mundo privado en las ciencias sociales, pero también que se salga de la vieja dicotomía público-privado como dos áreas separadas socialmente. No se puede decir que las mujeres están totalmente ausentes de lo público y los hombres de lo privado, ambos están en los dos sitios y es difícil saber dónde termina uno y comienza el otro. Es más importante estudiar los nexos entre ambos mundos, la relación y no sólo la presencia o la ausencia.

La teoría del patriarcado, por tanto, en la medida en que comenzó a ser utilizada por las ciencias sociales exigió matices que llevó a su reconceptualización como sistema de género o a la revisión crítica de las teorías sobre roles sexuales. Este cambio es interesante porque pone énfasis en el estudio de las actividades sociales donde las mujeres son centrales y las relaciones que existen entre los roles de mujeres y hombres. Se rompería así el sesgo androcéntrico que parte del supuesto de

---

que lo masculino es lo normal y se analiza lo que hacen las mujeres en función de este parámetro. Sin embargo, la conceptualización sobre el patriarcado añadía un elemento importante que no debe ser dejado de lado: la afirmación de que se trata de un sistema que se basa en la utilización del poder y en este sentido es una organización política. De hecho, es posible entender que el patriarcado es un sistema de género específico que se caracteriza, precisamente, porque la relación entre los hombres y las mujeres es de dominio-sumisión y parte del principio de que existe una jerarquía entre ambos.

## 2. *Modelos de indicadores sociales*

El modelo de indicadores sociales como un sistema de evaluación de políticas surge después de la Segunda Guerra Mundial como una forma de medir el bienestar de la población y valorar los impactos de las políticas desarrolladas. En 1982 la OCDE publicaba un informe en que sugería cuáles deberían ser los buenos indicadores sociales para hacer estas evaluaciones. Se señalaba que: 1) debían describir el output social no el input, es decir, se debían evaluar los resultados que había producido la aplicación de la política en cuestión; 2) deberían ser no institucionales y aplicables en un largo período de tiempo, de modo de poder detectar no sólo resultados puntuales sino tendencias en los cambios que se habían producido; 3) debían describir condiciones sociales que fueran susceptibles de modificación a través de la implementación de políticas públicas; 4) deberían incluir todas las dimensiones posibles en la descripción de los fenómenos, sin perder de vista las relaciones entre ellas que permiten ver que el fenómeno es algo interrelacionado.

Desde una perspectiva teórica, por lo menos hay tres objetivos en la comparación del status social de las mujeres. En primer lugar, averiguar si las desigualdades sexuales son universales y si lo son, en qué grado difieren o son semejantes en ciertas áreas específicas (educación, beneficios económicos, salud, etc). Segundo, en los casos en que haya variaciones significativas en dichas áreas, analizar en qué medida están asociadas a otros factores, tales como factores políticos, culturales o económicos. Por último, en qué medida las diferencias en la existencia de la desigualdad sexual pueden ser explicadas por características sociales particulares (de tal o cual sociedad o región o de tal o cual período de tiempo) o se deben a factores sociales generales aplicables en cualquier lugar o época. En España, en la medida en que estamos produciendo grandes cambios en la situación de las mujeres, en los cuatro niveles del sistema de género, la comparación de grupos de mujeres y de grupos de hombres se hace muy importante en cuanto a qué indicadores de género vamos a utilizar. Porque el ser sólo ama de casa, o estar sólo incorporada al mercado de trabajo o el tener doble jornada genera diferencias importantes entre las mujeres. Ello produce dos generaciones de mujeres cuyas diferencias deben poder ser medidas con los indicadores.

El mejor modo de tener información estadística sobre la situación social de las mujeres es contar con un paquete de indicadores sociales, que puedan ser utilizados longitudinalmente, en el tiempo, y transversalmente para ver las diferencias entre distintos sectores en un momento dado. En los ochenta el INSTRAW de Naciones Unidas, después de un largo trabajo de un grupo de expertos

---

y expertas, elaboró un modelo de indicadores sociales para ser utilizado en el estudio de sus países miembros y como forma de hacer comparaciones internacionales. El modelo también era útil para evaluar los cambios en la situación de las mujeres. Posteriormente el PNUD, dentro de su índice de desarrollo humano resolvió también abordar el tema de la situación de las mujeres con dos tipos de índices: el de desarrollo de las mujeres y el de potenciación de las mujeres. Naciones Unidas ha tenido un rol muy importante en el impulso de la aplicación de políticas de igualdad de oportunidades y también ha generado un espacio de debate sobre modelos de indicadores sociales y de evaluación de estas políticas.

Un sistema de indicadores sociales no implica agotar todos los datos estadísticos disponibles sobre un fenómeno, sino que se trata de la selección de los datos que son más significativos. La diferencia entre un indicador y las estadísticas sociales estriba en que las estadísticas reflejan un conjunto de hechos numéricos recopilados de forma sistemática, mientras que para obtener un indicador es necesario condensar la información contenida en las estadísticas existentes. Esta síntesis se realiza en función de la idea o concepto básico que se trata de medir, con la finalidad de establecer comparaciones, tanto en el tiempo como en el espacio. Un sistema de indicadores permite mejor el diagnóstico sobre los problemas sociales que afectan a la población de mujeres. Sin embargo, cuando se carece de éste, la utilización de las estadísticas existentes, puede ser un primer punto de partida importante para realizar dicho diagnóstico.

Una de las dificultades en la obtención de estadísticas para estudiar la situación social de las mujeres y las relaciones de género es su exactitud. Los censos y las encuestas específicas siguen teniendo en su diseño elementos de estereotipos sexuales que pueden afectar la exactitud de los datos. Por ejemplo, al tomar la unidad familiar como la base de información, aun cuando se han introducido mejoras metodológicas en los censos en los últimos tiempos, siguen vigentes ciertos supuestos en la dirección de una división sexual del trabajo tradicional en su seno. Esto no refleja muchos de los cambios producidos en los últimos años en las unidades familiares. Otro ejemplo en este sentido, es la información que se recoge en las encuestas sobre actividades económicas que, en muchos casos, no incorporan las actividades no asalariadas que las mujeres realizan en la agricultura o en el trabajo doméstico.

Sin embargo, a pesar de sus limitaciones, las estadísticas son un buen punto de partida y son útiles si se las acompaña de otras formas de medición. El estudio de la situación de las mujeres no debe restringirse sólo a datos estadísticos, pues es posible complementar esta información con otras medidas, tanto cuantitativas como cualitativas. La obtención de datos de forma directa permite complementar los déficits que se puedan producir en la utilización de las estadísticas. Además es imprescindible para agregar dimensiones culturales y subjetivas, puesto que la propia percepción que las mujeres tienen de su situación es una parte importante en la comprensión de cómo funciona el sistema de género.

Sea cual sea el enfoque metodológico que se emplee, cuantitativo o cualitativo y, en el caso de la utilización de estadísticas existentes, convertidas o no en un sistema de indicadores sociales, existe una necesidad metodológica previa. Se trata de la definición que se haga sobre las diferencias

---

que se encuentren en los valores obtenidos para las mujeres y los hombres, en caso de que se produzcan estas diferencias. La hipótesis central de la que parte todo intento de describir la situación social de las mujeres es que sí existen diferencias en la posición de las mujeres y los hombres en la sociedad. Estas diferencias, se sostiene, son además discriminatorias para las mujeres.

De aquí surge una primera necesidad que escapa a la mera constatación de las diferencias: en qué casos debemos concluir que estas diferencias son una muestra de discriminación. Esto supone tener una definición del concepto de discriminación. Es decir, cuándo las diferencias muestran un caso de discriminación y cuándo no. Por ejemplo, ¿el hecho de que las mujeres no constituyen el 50% de la población penitenciaria o que no representen la mitad de las muertes por infarto, es un indicador de discriminación? Esto que, sin duda, constituye una expresión de la desigualdad sexual, ¿es uno de los factores que queremos cambiar? No necesariamente la desigualdad sexual supone discriminación en contra de las mujeres. Por lo tanto, se debe diferenciar la desigualdad sexual de la discriminación. Pero, aún en el caso de desigualdades sexuales que beneficien a las mujeres, ¿su mantenimiento, forma parte de una política en contra de la discriminación? El propio concepto de discriminación se presta a definiciones diferentes y según la definición teórica que se adopte, se condicionan la búsqueda de datos que los avalen.

Una primera aproximación teórica indica que cuando se habla de discriminación lo que se intenta es medir las diferencias entre hombres y mujeres en términos de la distribución de bienes, servicios, prestigio y poder. En aquellas sociedades en las que hay desigualdades sistemáticas en su distribución, se podría afirmar que existe desigualdad sexual. Una sociedad igualitaria, en cambio, sería aquella en la que los roles sexuales serían bastante similares en términos de aquello que la propia sociedad valora positivamente. Definida de esta manera la discriminación debemos, enseguida, plantearnos otra pregunta si queremos proponer actuaciones anti-discriminatorias: ¿por qué se produce esta desigualdad?

La función de un diagnóstico sobre la desigualdad sexual y sus aspectos discriminatorios es la de describir sus manifestaciones y principales características. Siempre que sea posible, es importante tener datos cuantitativos sobre esta discriminación, aunque por su naturaleza se trata de un fenómeno social de difícil cuantificación. Además del problema de la cuantificación, se debe señalar que ningún estudio parcial puede reflejar por sí mismo un sistema social tan complejo como el sistema de género. Es necesario contar con múltiples estudios que muestren, en cada área social, las características de la discriminación y su grado de presencia. Es importante, además, poder hacer comparaciones entre distintos sectores y áreas geográficas y a través del tiempo.

### 3. *La evaluación de las políticas de igualdad de oportunidades*

En cuanto a la estrategia de igualdad de oportunidades, me parece que la igualdad de oportunidades tal como se ha definido, es decir, de acceso de las mujeres al mundo público, es la res-

puesta a las reivindicaciones de las sufragistas. Cuando se reorganiza la sociedad en el siglo XIX, radicalizando la diferencia entre lo público y lo privado como dos ámbitos marcados por el género, uno masculino y el otro femenino, las sufragistas reivindican que las mujeres puedan acceder a las actividades del mundo público. El problema se define entonces como la ausencia de las mujeres del mundo público y las políticas que se deben desarrollar son políticas públicas para que las mujeres superen esta ausencia. Esta es la estrategia básica de las políticas de igualdad de oportunidades. En este caso, el diagnóstico del problema supone medir las ausencias de las mujeres de las actividades públicas. ¿Qué tipo de datos se emplean en este caso? Buscamos conocer el porcentaje de mujeres que hay en el mercado de trabajo, el porcentaje de mujeres que participan en los distintos niveles de la política, el porcentaje de mujeres que están en la producción cultural y las comparamos con las cifras de los hombres. Lo que hacemos es comparar a las mujeres con los hombres: cuántas mujeres hay en comparación con cuántos hombres y si hay menos mujeres, consideramos que se trata de un caso de desigualdad que se debe corregir. Estamos, así, midiendo la ausencia de las mujeres. El propio modelo de indicadores de Naciones Unidas propone indicadores de este tipo y nos permite conocer cómo va cambiando la ausencia de las mujeres.

Pero, este énfasis sólo en la ausencia de las mujeres ignora el estudio de sus presencias. El feminismo moderno permitió hacer un análisis que iba más allá de contar la ausencia de las mujeres. Se indicó que las mujeres no estaban ausentes del mundo público porque no hacían nada en la vida ni ocupaban puestos y roles sociales. Por el contrario, las mujeres están presentes en otros ámbitos de actividades, los del mundo privado. Lo que sucede es que estas actividades no tienen la misma valoración; las actividades del mundo privado que desarrollan las mujeres no fueron nunca visibles ni se buscó forma de medirlas. De hecho, en este ámbito se podría hablar de ausencia de los hombres y se podría considerar que la primera forma de desigualdad es la distinta valoración que se da al ámbito público y al ámbito privado. Tendríamos entonces que desarrollar indicadores para medir tanto la ausencia como la presencia de las mujeres. En los últimos años, precisamente se ha avanzado en el intento de incorporar a las políticas públicas las reivindicaciones del feminismo moderno y se ha comenzado a cambiar el eje de propuestas para hablar de derechos reproductivos, de corresponsabilidad y de trabajo doméstico.

Este nuevo énfasis de actuación se ha acompañado con la búsqueda de estadísticas que nos permitan tener indicadores para poder analizar cómo es y cómo cambia la presencia de las mujeres. Es a partir de allí que se han comenzado a desarrollar, por ejemplo, los estudios sobre el uso del tiempo, incorporados por Naciones Unidas, así como el análisis de otras características. Por tanto, también al reenfocar las políticas para tomar en cuenta la presencia de las mujeres se comienzan a desarrollar otros indicadores que permitan medirla. Hay dos áreas donde se debe avanzar más en la búsqueda de los indicadores. Una de ellas es con respecto al empowerment de las mujeres. Porque la categoría de poder deberíamos también poder utilizarla para ver la relación que hay entre hombres y mujeres. Las políticas en contra de la discriminación de las mujeres son políticas redistributivas y eso es lo que las hace, muchas veces, complicadas y difíciles. Porque hay que reorganizar cómo se entrega a los distintos colectivos trozos del pastel básico de que dispo-

---

nemos en una sociedad. De hecho, el índice de potenciación que ha desarrollado Naciones Unidas últimamente va en esta dirección. Pero, es un primer paso porque lo que mide, nuevamente, es el acceso de las mujeres a puestos de poder. No mide en cambio si la relación de poder va cambiando. Por ello creo que ésta también es un área donde se deben elaborar más indicadores. La segunda área donde también se deben elaborar indicadores para ver los impactos de las políticas antidiscriminatorias es la de la dimensión de género en la propia estructura social, es decir, en los diferentes ámbitos sociales. Habría que ver cómo se definen ciertos roles y ciertos espacios sociales como femeninos y masculinos. Esto permitiría analizar si van cambiando las definiciones que se hacen y si desaparece el sesgo de femineidad y masculinidad que se les atribuyen.

Finalmente, se hace necesario conocer las diferencias que pueden haber entre las mujeres mismas. En los últimos tiempos yo he incorporado a mis estudios los datos separados por generaciones de mujeres. He definido tres grupos de mujeres, tomando como eje la transición política: el grupo pre-transición, el grupo de la transición y el grupo post-transición. En el primero se encuentran las mujeres de más de 55 años, en el segundo las que tienen entre 35 y 54 años y en el último las menores de 34 años. La mayoría de los cambios que se han producido en este país y que observamos al comparar a las mujeres con los hombres, en realidad se producen en el grupo de mujeres post-transición, por tanto tienen un impacto más grande que si pensamos que han cambiado todas las mujeres. Esta es la variable que me he encontrado que está más asociada cuando analizamos las diferencias entre grupos de mujeres. Pero, también en el caso de los hombres. Esto muestra que hay una necesidad de utilizar los indicadores no sólo comparando hombres y mujeres como una categoría general, sino viendo las diferencias que se producen entre ellos en los distintos colectivos.

Tanto en lo que respecta a las relaciones de poder entre hombres y mujeres como en los cambios estructurales, una correcta medición de estos dos fenómenos permitiría abordar nuevas formas de políticas públicas. El tema del empoderment es un tema que Naciones Unidas puso en la agenda pública en el encuentro de Beijing y sabemos que se trata no sólo de poner más mujeres, sino de cambiar las relaciones de poder entre los hombres y las mujeres. Hemos de recordar que las feministas hablábamos de patriarcado y este concepto llevaba incluido la noción de relaciones de poder. Pasamos luego a hablar de género y, en este caso, el tema del poder quedó como algo ambiguo. Es precisamente la generación joven de este país, que como nos indican los datos, le hemos dado acceso al mundo público, la que se encuentra allí con el problema del poder y la necesidad del empoderment porque se encuentran con salarios desiguales, con la segregación laboral del mercado de trabajo, etc. No estamos ya ante el problema de cómo sacar al ama de casa del hogar y hacerla acceder al mundo público, sino que el problema es que una vez que hemos puesto a las mujeres allí es cuando se ve cómo opera el circuito de las relaciones de poder entre los hombres y las mujeres. En qué medida las mujeres van ganando cuotas de poder es algo que deberíamos poder ser capaces de medir.

El otro tema que interesa medir, como hemos indicado, es el de los cambios estructurales. No se va a terminar con la discriminación de las mujeres, si no se cambia la estructura básica que la ge-

---

nera. En este sentido, las políticas de igualdad de oportunidades son políticas que buscan cambios en las personas y en las actividades que desarrollan. Pero estas personas, mujeres y hombres, actúan y se relacionan en ámbitos sociales determinados. Si éstos no cambian, aún cuando generaláramos en hombres y mujeres el valor de la igualdad entre ellos, sus relaciones serían de difícil modificación. Por ello, hace falta medir esta realidad y proponer formas de actuación pública para cambiarla. En este punto querría hacer referencia a la metodología de evaluación del PAPME que desarrollé para EMAKUNDE.

Yo era miembro del Consejo Rector del Instituto de la Mujer cuando hicimos el Primer Plan de Igualdad de Oportunidades de la Administración central que sirvió de modelo para los planes de las comunidades autónomas y, últimamente, para muchos ayuntamientos. Yo recuerdo el debate que tuvimos allí sobre la necesidad de hacer un plan. (De hecho, no hay un equivalente igual de planes en otros países.) Cuando se comenzaron a hacer las primeras memorias de evaluación del plan en la Administración central y luego de algunas comunidades autónomas, me llamaba la atención el hecho de que las memorias lo que señalaban era cuántas de las medidas propuestas en el plan se habían realizado y a qué ámbito habían llegado. Cuando comenzamos las primeras reuniones de evaluación del PAPME con Emakunde, yo señalaba que este hecho mostraba que los planes no eran en realidad planes en sentido estricto.

Un plan no es sólo la propuesta de medidas susceptibles de ser llevadas a la práctica, sino que suele indicar qué resultados se espera conseguir y con qué recursos se contará. Recordando el proceso por el cual habíamos hecho el primer plan, señalaba que los planes habían tenido como objetivo principal el poner el tema de la igualdad de oportunidades en la agenda pública. En este sentido habían sido muy útiles para poder impulsar lo que luego se nos recomendó en Beijing, es decir, la transversalidad. Es decir, explicarle a la Administración qué es lo que tenía que hacer, cómo tenía que abordar el tema de la discriminación de las mujeres. Aunque las medidas que se proponían en el plan eran muy concretas no estaban cuantificadas. Por ejemplo, es un decir, se decía que se querían medidas para detectar el cáncer de mama de las mujeres, pero no se decía si querían llegar a 10.000 o 20.000 o a cuántas mujeres. Lo típico de un plan es hacer estas precisiones, además de indicar concisamente a qué sector de la población se quiere llegar.

Hay dos cosas que se pueden evaluar de un plan y aquí quiero volver al tema de los indicadores. Si bien los indicadores, con todos los problemas técnicos anteriormente señalados, nos muestran cómo cambia la situación de las mujeres, por sí mismos no indican si estos cambios se han producido como consecuencia de la aplicación de las políticas o por otros factores. Podría perfectamente ser que la política pública no hubiera tenido nada que ver en esos cambios. Si lo que se quiere evaluar es el impacto de una política determinada, se ha de analizar específicamente esa política con mediciones anteriores y posteriores a su aplicación y con un diseño cuasi experimental. Este es un trabajo complejo porque habría que analizar cada una de las políticas por separado. La evaluación de impacto requiere una metodología que permita separar el efecto de la política y el efecto de otros factores diferentes.

---

En el caso de la evaluación del PAPME de EMAKUNDE, cuando comenzamos a desarrollar la metodología de evaluación, yo señalaba que si era cierto este supuesto de que el objetivo más general del plan era poner el tema en la agenda pública, ¿por qué no analizar más bien las estrategias de acción que se han desarrollado y cómo se ha puesto el tema en la agenda pública? Así fue como llegamos a las nueve categorías de políticas utilizadas en la evaluación, que se podían agrupar en tres grandes tipos de políticas: 1) la estrategia de cambiar conocimientos, ideas, valores, etc; 2) políticas para crear las estructuras para actuar tanto en la propia Administración Pública como apoyando a las organizaciones de mujeres y, finalmente, 3) las estrategias de acción directa en contra de la discriminación, que implicaba tres niveles de acción: el nivel individual, el asistencial y el estructural.

Este apartado estructural es el más importante si queremos cambiar la situación de las mujeres. No se puede poner fin a la discriminación de las mujeres si no cambiamos la estructura básica que la produce. Pero, este cambio no puede ser realizado o impulsado sólo por medio de las políticas públicas. Es cierto que hay una parte del cambio estructural, la legislación, que es sólo responsabilidad del Estado. Pero, en muchos otros aspectos tiene que ser la sociedad la que cambie. Un ejemplo. Ayer debatíamos sobre el 70% del aumento del trabajo de las mujeres en Europa que nos señalaba Soledad Blanco. A este aumento se le contraponía el hecho de que las mujeres ocupaban trabajos más precarios, con peores condiciones laborales y segregación. Ante este fenómeno deberíamos preguntarnos: ¿entonces es mejor que estas mujeres continuaran siendo amas de casa? Esto es lo que deberíamos ser capaces de evaluar: ¿Qué hay de avance en esta cifra y qué hay de problemático? Porque para cambiar realmente el aspecto de discriminación en el mercado laboral, después de impulsar políticas públicas lo más importante es la concertación de las fuerzas productivas en el mercado de trabajo. Después de todo el trabajo que se pueda hacer desde la Administración, finalmente son los sindicatos y el empresariado los que convierten en realidad a través de los convenios las políticas de no discriminación laboral. Este tipo de políticas requiere del trabajo conjunto desde la Administración y desde las propias organizaciones sociales.

Desarrollar buenos sistemas de evaluación de las políticas públicas y modelos de indicadores sobre la situación de las mujeres y los cambios que se producen en ella se convierte, así, en el mejor mecanismo para poder continuar con actuaciones de los poderes públicos que puedan cumplir con su objetivo final: eliminar todas las formas de discriminación que padecen las mujeres.

## *Buenos días señoras y señores:*

Mi objetivo es hoy compartir con ustedes las experiencias comunitarias en materia de acción positiva, elemento fundamental de la Política comunitaria en el campo de la igualdad de oportunidades entre las mujeres y los hombres.

Los fundamentos de la legislación y de la política europea en igualdad de oportunidades se remontan al Tratado de Roma de 1957. Los artículos del Tratado hacían referencia esencialmente a aspectos económicos. Las disposiciones sociales del Tratado se reducían a aspectos muy limitados, tales como la libre circulación de trabajadores y trabajadoras, y la libre competencia. En este contexto la inclusión en el Tratado de una disposición relativa a la igualdad de salario entre mujeres tenía como objetivo prevenir distorsiones de la competencia debidas al sueldo más bajo que percibían las mujeres.

A pesar de que el artículo 119 preveía que cada Estado miembro debía asegurar y mantener posteriormente la aplicación del principio según el cual las mujeres y los hombres deben recibir un salario igual por un trabajo igual, la situación de las mujeres en el empleo no cambió de manera substancial en los diez años siguientes.

Ningún gobierno europeo había hecho la menor tentativa de aplicar el artículo 119 cuando el Tratado entró en vigor. Dos tipos de hechos lo rescataron del olvido al inicio de los años setenta: las reivindicaciones laborales de las mujeres integrantes de los movimientos feministas del final de los años 60 e inicios de los setenta y la aparición en la escena pública europea del artículo 119 al evocarse por primera vez en un caso presentado al Tribunal Europeo de Justicia en 1971—el caso Defrenne.

En este contexto político y social de los primeros 70 creció el convencimiento general en la Comunidad Europea de que el desarrollo de un marco legislativo podía suscitar un mayor grado de igualdad de oportunidades entre las mujeres y los hombres. Desde entonces la igualdad entre mujeres y hombres ha constituido uno de los objetivos principales de la política social de la Unión Europea.

El trabajo legislativo ha sido importante: ocho directivas sobre la igualdad de salario, la igualdad de trato y el bienestar social. Estas directivas, refinadas por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, han proporcionado los cimientos jurídicos de cambios sociales importantes en las actitudes, en las prácticas en el mercado laboral y en el desarrollo de los derechos individuales de las mujeres.

Entre estas herramientas legales, debemos destacar hoy, en el tema que nos ocupa la Directiva (76/207/CEE) del 9 de febrero de 1976, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en el acceso al empleo, la formación y la promoción profesionales y las condiciones de trabajo.

La Directiva permite a los Estados miembros que promuevan la igualdad de oportunidades de diversas formas incluyendo la eliminación de las desigualdades existentes.

Sin embargo, en los años 80 creció la convicción de que las disposiciones de la Directiva, por sí mismas, no serían suficientes para eliminar las desigualdades existentes que afectan a las mujeres

en la vida laboral. Estaba ya claro que una parte sustancial de los obstáculos que impiden la realización completa de la igualdad de oportunidades es de carácter no jurídico sino que se derivan esencialmente de las nociones tradicionales de división de papeles en la sociedad entre las mujeres y los hombres.

La Comisión por lo tanto empezó a ejecutar una serie de programas de acción positiva dirigidos a superar las barreras de orden no legal que se oponen a la igualdad de oportunidades.

El primer programa cubrió el periodo desde 1982 hasta 1985 consiguiendo un cierto progreso para las mujeres en materia de empleo. Sirvió sobre todo para poner de manifiesto la necesidad de intervenir a la vez en la esfera política, social y económica. Durante este periodo el Consejo adoptó el 13 de diciembre de 1984, con el voto unánime de todos los Estados miembros, una recomendación sobre la promoción de la acción positiva dirigida a las mujeres.

Esta recomendación se centra en la adopción por parte de los Estados miembros de una estrategia explícita de acción positiva a nivel nacional, con el objetivo inmediato de interesar al empresario y empleados y empleadas de cualquier organización en la acción positiva y de animarlos a emprender un programa de acción positiva en el lugar de trabajo.

La recomendación, entre otras cosas, aconseja a los Estados miembros que tomen las medidas necesarias para asegurarse de que la acción positiva incluye, en la medida de lo posible, los siguientes elementos:

- información y sensibilización del público en general, así como del mundo de trabajo sobre la necesidad de promover la igualdad de oportunidades en el mundo laboral;
- respeto por la dignidad de mujeres en el lugar de trabajo;
- estudios y análisis cualitativos y cuantitativos sobre la situación de las mujeres en el mercado laboral;
- diversificación de las opciones profesionales y cualificaciones profesionales más pertinentes;
- adopción de las medidas necesarias para asegurarse de que los servicios de colocación, orientación y asesoramiento laboral tengan un personal suficiente con conocimientos de los problemas específicos del desempleo de las mujeres;
- promoción de candidaturas de mujeres y promoción del reclutamiento y el avance de carrera de las mujeres, en aquellos sectores y profesiones y en los niveles en que estén sub-representadas, de manera particular en lo que se refiere a posiciones de responsabilidad;
- adaptación de las condiciones de trabajo, la organización de trabajo y de la jornada laboral;
- fomento de medidas de apoyo tales como las destinadas a promover un mejor reparto entre los hombres y las mujeres de las responsabilidades familiares y sociales;
- participación activa de las mujeres en organismos de toma de decisión, incluidos los que representan a trabajadoras y trabajadores, patronal y a trabajadoras y trabajadores autónomos.

Esto da una idea de la amplitud de las medidas de acción positiva previstas a nivel europeo.

El Consejo, en esta recomendación también encargó a la Comisión la organización y promoción, con los Estados miembros, del intercambio y la evaluación sistemáticos de información y de experiencia sobre la acción positiva en la Comunidad.

---

El segundo programa comunitario para la igualdad de oportunidades, que cubrió el periodo 1986-1990 supuso el periodo más activo en cuanto a lo que se refiere a la aplicación de la Recomendación del Consejo sobre la acción positiva.

Antes de ir más lejos quizás debería dar una definición de acción positiva pues es un término que ha encontrado un lugar en las lenguas de todos los Estados miembros y, por lo tanto, un término para el cual la Comisión Europea pensó que era importante tener una definición común.

Esta definición está contenida en la guía de acciones positivas, producida por la Comisión en 1988, dentro del marco del segundo programa comunitario para la igualdad de oportunidades.

La Comisión Europea define la acción positiva como:

“el conjunto de medidas dirigidas a un grupo determinado, con las que se pretende suprimir y prevenir una discriminación o compensar las desventajas resultantes de actitudes, comportamientos y estructuras existentes”.

La guía de la Comisión muestra cómo las acciones positivas aspiran a complementar la legislación sobre la igualdad de trato en la medida en que contribuyen a eliminar las desigualdades que existen en la práctica.

La aplicación de un programa de acción positiva ayuda a una organización a identificar y a eliminar cualquier discriminación existente en sus políticas y prácticas de empleo; a corregir los efectos de discriminación en el pasado; y para promover la igualdad de oportunidades entre los dos sexos.

Los dos primeros programas comunitarios de acción positiva tuvieron que enfrentarse a una actitud tradicional que, si bien consideraba la acción positiva como algo moralmente justificado en términos de eliminación de la discriminación o compensar los efectos de pasadas discriminaciones, se consideraba como una carga adicional para el empresario o la empresaria y no como algo que también beneficiaba a la empresa.

La realización de numerosas experiencias piloto de acción positiva a nivel comunitario permitió desarrollar una metodología para el diseño y la puesta en práctica de las iniciativas de acción positiva. Este planteamiento “científico” es incorporado en las guías de acción positiva producidas por diversas organizaciones en los Estados miembros (organismos de igualdad, sindicatos etc.) que reflejan en gran medida los principios de la guía de acción positiva producida por la Comisión Europea en 1988.

La guía europea describió tres etapas en un programa de acción positiva: compromiso, análisis y acción. Pero no era la intención de la guía el imponer una única manera de hacer las cosas. Europa es una comunidad plural, con una gran variedad de valores, ideas y experiencias, y los programas de acción positiva deben reconocer y responder a esta diversidad.

Estos programas de acción positiva pueden corresponder a diferentes modelos:

El primer modelo corresponde a medidas dirigidas a remediar las situaciones de desventaja en las que frecuentemente se encuentran las mujeres en el mercado del trabajo. El objetivo es eliminar las causas subyacentes al menor empleo y avance de carrera de las mujeres interviniendo en particular a nivel de la orientación profesional y la formación profesional.

---

Un segundo modelo puede encontrarse en las medidas que favorecen la obtención de un cierto equilibrio entre las responsabilidades profesionales y laborales y una mejor distribución de estas responsabilidades entre los dos sexos. En este caso se da prioridad a las medidas relativas a la organización de los horarios laborales, el desarrollo de infraestructuras para el cuidado de los niños y niñas y la reintegración de los trabajadores y trabajadoras a la vida laboral después de una interrupción por motivos personales (ie: estudios) o familiares (ie: cuidado de un hijo o hija).

Un tercer modelo es el que considera la acción positiva como un medio de compensar las discriminaciones del pasado y, en este caso, la acción positiva es de naturaleza compensatoria y, por tanto el trato preferencial a favor de ciertas categorías (ie: sistema de cuotas, objetivos cifrados, etc.) queda legitimado.

La segunda mitad de los años 80 supuso un gran desarrollo de las estructuras para la promoción de la acción positiva. La mayoría de los organismos de igualdad a nivel nacional y regional desarrollaron programas de acción positiva, siguiendo las líneas de la Recomendación del Consejo. El tercer programa comunitario para la igualdad de oportunidades: 1990-1995 no abandonó el componente legislativo ni la acción positiva pero se abrió por primera vez hacia la situación general de la mujer en la sociedad.

Durante este periodo la Comisión continuó con la promoción del intercambio de buenos ejemplos de acción positiva, en el sector público y en el privado, en cooperación con los agentes sociales: sindicatos y empresariado así como en su propia política de personal.

Las acciones positivas se han ido contemplando de manera creciente en Europa como un instrumento efectivo para una buena gestión de los recursos humanos ya que, al marcarse como objetivo aumentar la capacidad, eficacia, potencial humano y satisfacción laboral de todos los empleados y empleadas, las empresas y organizaciones deberían obtener un mayor beneficio económico.

La Comisión europea considera a la acción positiva como el segundo instrumento promotor del cambio en la situación de las mujeres, siendo el primero, por supuesto, la legislación sobre la igualdad.

Ciertas personas partidarias de la acción positiva van incluso más lejos considerando que es un instrumento más potente que la legislación ya que cubre el empleo y la vida laboral en ámbitos donde la legislación no llega.

Sin embargo, ya que algunas medidas específicas que dan la preferencia a una cierta categoría pueden ser contrarias al principio de igualdad formal entre dos personas —hombre y mujer—, es necesario determinar si, en orden a alcanzar el objetivo de eliminar las desigualdades, la adopción de tales medidas es permisible desde un punto de vista legal.

La Directiva 76/207 no excluye las medidas de acción positiva que sirven para promover la igualdad de oportunidades y el Tribunal Europeo de Justicia se ha tenido que pronunciar sobre dos casos relacionados con estos aspectos: los casos Kalanke y Marschall.

En 1995, el Tribunal Europeo de Justicia dictó sentencia sobre una forma particular de cuota en una cuestión prejudicial del Tribunal federal alemán del trabajo. Este es el famoso caso Kalanke

---

(C450/93) que llevó el tema de la acción positiva a la primera página de los periódicos en toda Europa.

El Sr. Kalanke desafió la estrategia de acción positiva vigente en el Land de Bremen. El sistema concedía una preferencia absoluta, incondicional y automática a la promoción de las mujeres, cuando la candidata y el candidato estaban igualmente cualificados. El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas consideró que tal sistema es contrario al principio de igualdad de trato.

La Comisión, consideró que la sentencia del Tribunal correspondía a una "interpretación restrictiva", y tomó la posición de que el único sistema de cuotas que es incompatible con la Directiva sería aquel que fuera completamente rígido y no dejase ninguna posibilidad de tener en cuenta circunstancias individuales. Los Estados miembros y el empresariado son, dentro de esta interpretación, libres de hacer uso de las distintas formas de acción positiva, incluidas las cuotas flexibles.

La Comisión propuso entonces una modificación de la directiva clarificadora en este sentido así como un nuevo artículo sobre la no discriminación en el nuevo Tratado que elevaría a la acción positiva a la categoría de ley primaria.

En lugar de ello, Tt1 como ha quedado el texto del nuevo Tratado, lo que tenemos es el párrafo 4 del nuevo artículo 141 que confirma que:

"Con objeto de garantizar en la práctica la plena igualdad entre hombres y mujeres en la vida laboral, el principio de igualdad de trato no impedirá a ningún Estado miembro mantener o adoptar medidas que ofrezcan ventajas concretas destinadas a facilitar al sexo menos representado el ejercicio de actividades profesionales o a evitar o compensar desventajas en sus carreras profesionales".

En noviembre de 1997, el Tribunal Europeo de Justicia dictó sentencia en otro caso relativo a la acción positiva: el caso Marschall. Confirmando la interpretación de la Comisión sobre el caso Kalanke, el Tribunal declaró que una ley nacional que da prioridad a las mujeres en promociones en el sector público en caso de que haya candidatas y candidatos que están igualmente cualificados para el puesto en cuestión, no está en contra del Derecho comunitario, a condición de que se cumplan ciertas condiciones y no se excluya desde el principio la promoción de un candidato hombre.

La sentencia reconoce que las disposiciones legislativas sobre igualdad de trato, destinadas a conferir derechos a las personas no consiguen por sí solas eliminar las desigualdades existentes a menos que los gobiernos y las empresas emprendan acciones paralelas para contrarrestar los efectos adversos en las mujeres.

Tras la sentencia del caso Marschall han de reconsiderarse las disposiciones en materia de acción positiva contenidas en el Derecho comunitario y nacional, y la Comisión deberá asegurarse de que la igualdad de trato no signifique solo crear oportunidades iguales para las mujeres y los hombres, sino que también pueda abarcar la acción para reducir las diferencias estructurales en la posición de las mujeres y los hombres en la vida laboral en general.

La sentencia del caso, el caso Marschall ha tenido un efecto positivo cierto en la adopción por el Consejo, el 7 de Abril de este año, después de un procedimiento que ha durado aproximada-

---

mente diez años, de una modificación del Estatuto de los funcionarios comunitarios (y funcionarias comunitarias) que establece de manera clara el derecho a la igualdad de trato y legitima la política de acciones positivas desarrolladas por la Comisión.

Artículo 1 bis (nuevo):

“Para asegurar de manera concreta una plena igualdad entre los hombres y las mujeres en la vida profesional, el principio de igualdad de trato no impide a las Instituciones Comunitarias europeas mantener o adoptar medidas que prevean ventajas específicas destinadas a facilitar al sexo sub-representado el ejercicio de una actividad profesional o a prevenir o compensar las desventajas en la carrera profesional”.

Si miramos a la situación en los quince Estados miembros de la Unión Europea con respecto a la acción positiva, se pueden agrupar en tres grupos:

GRUPO 1: Italia, Luxemburgo, España, Grecia, Irlanda, Bélgica, Reino Unido, Portugal y Francia.

La legislación nacional no prevé explícitamente ningún sistema de preferencia en el reclutamiento y/o la promoción de las mujeres.

En algunos de estos países, sin embargo, la adopción de reglas, acuerdos, planes de acción o jurisprudencia contemplando un derecho de preferencia en el reclutamiento y/o promoción no está automáticamente excluida.

GRUPO 2: Países Bajos, Dinamarca, Suecia y Finlandia.

Existen reglas nacionales que autorizan la acción positiva bajo ciertas condiciones. En concreto, las leyes de estos países permiten medidas preferenciales en el reclutamiento y/o la promoción solo si son por un tiempo limitado.

Además, en Suecia, Dinamarca y los Países Bajos estas medidas solo se pueden aplicar si existe una sub-representación del sexo implicado en ellas.

En Suecia y los Países Bajos es necesario además que las candidatas estén igualmente calificadas que sus rivales candidatos.

En los Países Bajos y Dinamarca el Comité nacional para la igualdad de oportunidades debe ser consultado.

En Finlandia y Suecia las medidas de acción positiva deben formar parte de un plan de acción.

GRUPO 3: Alemania y Austria.

La legislación nacional establece la aplicación de medidas de acción positiva.

Alemania y Austria aplican, exclusivamente en el sector público, un sistema de cuotas de carácter obligatorio en el reclutamiento y la promoción de una mujer igualmente calificada, siempre que el techo del 40% en Austria y el 50% en Alemania no se haya alcanzado.

En varios Länder están previstas derogaciones por motivos sociales o económicos, en otros (Bremen y Baja Sajonia) la regla de que las mujeres con iguales calificaciones deben ser reclutadas y/o promovidas con prioridad hasta que se alcance la paridad del 50%, es absoluta e incondicional.

---

Antes de terminar me gustaría decir una palabras sobre las acciones positivas en el marco del programa actual.

El cuarto programa comunitario que cubre el periodo 1996-2000 incluye la acción positiva en el interior de sus diferentes ámbitos de actuación. El programa tiene los siguientes objetivos:

- promover la integración de la dimensión de la igualdad de oportunidades en todas las políticas y actividades;
- movilizar a todos los actores de la vida económica y social para alcanzar la igualdad de oportunidades;
- promover la igualdad de oportunidades en una economía en mutación, especialmente en los ámbitos de la educación, formación profesional y mercado laboral;
- conciliar el trabajo y la vida familiar;
- promover una participación equilibrada de las mujeres y los hombres en la toma de decisiones; y,
- promover el ejercicio del derecho a la igualdad.

A la mitad de recorrido del programa, podemos afirmar que la acción positiva es parte integrante de las iniciativas emprendidas en los diferentes ámbitos. Así por ejemplo:

- en el ámbito de la conciliación del trabajo y la vida familiar, a través de prácticas laborales no discriminatorias y flexibles;
- la implicación de los interlocutores sociales en el debate acerca de hacer de la igualdad de oportunidades un factor de productividad para la empresa;
- la exploración de las nuevas formas de organización del trabajo en beneficio de las mujeres: teletrabajo, gestión flexible de los tiempos de trabajo, etc.;
- la promoción de una mayor participación de las mujeres en los procesos de toma de decisión, con objeto de contribuir al objetivo de la participación equilibrada.

En conclusión, puedo decir que algunas personas piensan que nos encontramos en un clima social y económico poco favorable para la acción positiva. Por el contrario, hay que subrayar que las acciones positivas pueden proporcionar a las empresas nuevas respuestas en cuanto a nuevas maneras de mejorar la competitividad, nuevos beneficios para los empleados y empleadas y para toda la sociedad.

La Comisión europea tiene la intención de continuar y consolidar su trabajo en el ámbito de la acción positiva en un espíritu de colaboración con todos los socios en el campo de la igualdad entre las mujeres y los hombres: los Estados miembros, los organismos de igualdad, las autoridades regionales y locales y los interlocutores sociales. La Comisión cree que tiene un papel único que desempeñar como motor de nuevas iniciativas y como facilitadora del intercambio de información y de experiencia.

Les agradezco mucho su atención y estoy a su disposición si quieren dirigirme alguna pregunta.

Muchas gracias.

El Instituto de la Mujer creado por ley en octubre de 1983 ha venido planificando su actividad en lo que se conoce como Planes de Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres. Los planes son documentos programáticos donde se señalan los objetivos y actuaciones que tienen que ponerse en marcha, durante la vigencia de cada Plan, con el fin de conseguir los objetivos en él propuestos.

Durante estos años el Instituto de la Mujer ha tenido tres planes de igualdad. El último aprobado en marzo de 1997 cuya vigencia se extiende desde esa fecha al año 2000.

En los documentos de presentación del II y III Plan, se establece que al término de su vigencia debe elevarse un informe de evaluación al Consejo de Ministros y Ministras y que también durante su vigencia anualmente se realizará un informe de seguimiento del mismo.

Por ello en su momento se diseñó un modelo de seguimiento y evaluación del II Plan que, en líneas generales, es el que vamos a utilizar para la evaluación del III Plan.

Antes de entrar a presentar el modelo de evaluación utilizado por el Instituto de la Mujer, me gustaría realizar algunas consideraciones:

En primer lugar quiero señalar que los estudios de evaluación suponen una actividad profesional que cada día despiertan mayor interés en numerosos sectores, sobre todo por el importante papel que desempeñan en la creación, planificación, desarrollo y valoración de programas sociales que las sociedades democráticas pretenden cubrir.

En segundo lugar, que el concepto de evaluación, entendida como una actividad que se lleva a cabo de forma rigurosa y sistemática es muy reciente, hay que referirla a los años treinta con la aparición de una de las figuras más señaladas en este campo Ralph Tyler. Antes se hicieron algunos intentos de evaluación pero que consistían en la mera aplicación de las técnicas de investigación, las Ciencias Sociales como encuestas, comparaciones experimentales, etc...

En tercer lugar, que el concepto de evaluación no es algo unívoco sino que ha sufrido grandes vaivenes a lo largo de la historia desde que comienzan a darse los primeros pasos a inicios de este siglo.

Y por último, algunas personas preguntarán ¿Por qué evaluar los Planes o programas puestos en marcha?

Pues bien, el control del gasto público siempre es necesario, pero en periodos de ajuste, como el actual, todavía más. Baste recordar al respecto que el gran boom de la evaluación de programas ha tenido lugar a partir de la década de los años setenta y, más concretamente, a raíz de la crisis petrolífera de 1973, que conllevó una cierta depresión económica y, por consiguiente, una gran necesidad de controlar el gasto público. Es en estos momentos cuando surge la obligación de rendir cuentas (accountability).

Por otro lado las autoridades políticas deben disponer de información que les ayude a tomar decisiones de política general concernientes a la regulación de los sistemas, en este caso de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

Además, la opinión pública, en general, de las sociedades democráticas demanda una información sobre los sistemas, servicios o programas que se ponen en marcha y quiere saber en qué se gasta el dinero que sale de sus impuestos.

Las políticas de igualdad no podían ser una excepción. Antes de poner un nuevo plan en marcha es conveniente conocer el funcionamiento del anterior e, incluso, antes de terminar el vigente es preciso saber cómo está llevándose a cabo el correspondiente proceso de implementación para intentar subsanar las posibles deficiencias existentes.

Cuando se habla de evaluación, en la bibliografía existente, se hace referencia a una tipología de evaluaciones, aplicables todas ellas a un mismo programa, y relativas cada una de ellas a distintos aspectos. Francisco Alvira (1991) distingue entre otros, los siguientes tipos de evaluación:

1. LA EVALUACIÓN DE NECESIDADES. Se trata de estudiar cuáles son las necesidades existentes, entendiendo por necesidad una situación en la que existe cierta discrepancia entre el estado de la cuestión aceptable y el estado de la cuestión observado. En esta fase también se analizan los recursos disponibles y la investigación llevada a cabo relacionada con el programa, y se priorizan las necesidades.

2. LA EVALUACIÓN DE LA EVALUABILIDAD. Se trata de estudiar si resulta posible evaluar el programa. Ello se consigue a través del análisis documental, las entrevistas personales, etc.

3. LA EVALUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN. Se trata de evaluar su puesta en práctica, del programa y plan de funcionamiento.

4. LA EVALUACIÓN DE LA COBERTURA. Se trata de analizar hasta qué punto el programa llega a la población objeto del mismo.

5. LA EVALUACIÓN DE RESULTADOS. La evaluación de resultados es sinónimo de la evaluación de la efectividad o de la eficacia de un programa. En los tres casos, se trata de recoger información sobre si el programa ha conseguido o no los resultados esperados.

6. LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO. Es similar a la evaluación de resultados. La diferencia estriba en que en esta última se estudia cuáles son los resultados del programa sobre la población objeto de estudio, mientras que en la evaluación del impacto se analizan los efectos producidos sobre una población más amplia, relacionada, de alguna manera, con la que es objeto de estudio.

Con el modelo de evaluación del Instituto de la Mujer, se intenta:

- Conocer cómo se pone en marcha el Plan correspondiente y qué tipo de actividades se han emprendido para dar cumplimiento al mismo.
- Estudiar qué resultados se han conseguido con la ejecución de los planes, o mejor, qué variaciones se han producido a lo largo de los años de vigencia de los planes, en aspectos considerados básicos e importantes.
- Analizar cómo perciben la puesta en marcha de los planes personas o grupos que han estado relacionadas muy directamente con la realización de las actividades llevadas a cabo.
- Averiguar cuáles han sido los puntos débiles de la ejecución de los planes, así como los fuertes, con el fin de elaborar una serie de consideraciones o recomendaciones a tener en cuenta a la hora de elaborar el siguiente plan, por las personas responsables de las políticas de igualdad de oportunidades.

Al diseñar la evaluación de los Planes de Igualdad del Instituto, es preciso tener en cuenta que uno sucede a otro indefectiblemente y que, por lo tanto, el sacar conclusiones sobre el funcionamiento de un plan para tenerlas en cuenta en el siguiente es algo imprescindible. En este caso, no se tra-

ta de evaluar un programa que después de su finalización no se prolonga en el tiempo, sino todo lo contrario; se evalúa un plan con descendientes creados a su imagen y semejanza, en gran medida.

En el caso de la evaluación de los planes de igualdad, la ayuda a la acción o toma de decisiones no haría referencia solamente al plan evaluado, sino también a los siguientes.

El diseño de evaluación propuesto y utilizado en la evaluación de los planes del Instituto se centra en:

- Evaluación de la implementación.
- Evaluación de resultados.

Tanto en su vertiente cuantitativa como cualitativa.

Con la EVALUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN se pretende conocer las actividades que se van poniendo en marcha, a lo largo de los años de vigencia del Plan, para dar cumplimiento a todas y cada una de las actuaciones previstas en el mismo.

Este objetivo, que tiene un carácter demasiado general todavía, se ha concretado en estos dos:

- Conocer el grado de cumplimiento del Plan, es decir, qué actuaciones han llegado a ponerse en marcha y cuáles no.
- Conocer cómo se ha ejecutado el Plan, es decir, conocer la descripción detallada de las diferentes actividades puestas en marcha en su ejecución.

El procedimiento utilizado desde el inicio de esta evaluación hasta el final, así como las técnicas de recogida de información, han sido las siguientes:

- 1º) Delimitar y definir los indicadores en el caso del II PIOM, o las actividades, en el del III PIOM. Para la evaluación del II PIOM, se hizo un listado de indicadores por cada situación, pero se vio que el concepto de indicador es demasiado estático y no permitía recabar suficiente información sobre el proceso de la puesta en marcha del Plan y, por ello, para la evaluación del III PIOM, se ha hecho un listado de las actividades a desarrollar para dar cumplimiento a cada una de las actuaciones.
- 2º) Diseño de una ficha para cada indicador o actividad, que se cumplimenta al finalizar cada año de vigencia del Plan. Con estas fichas se pretende recoger información sobre datos de identificación del indicador o actividad (área, objetivo, actividad...), temporalización (fechas de inicio y final, reales y previstas), grado de desarrollo, motivo de incumplimiento si procede, presupuesto invertido y descripción del indicador o actividad desarrollada.
- 3º) Cumplimentación de las fichas de recogida de información, por parte de las Unidades del Instituto de la Mujer responsables de la ejecución de las diferentes actuaciones que configuran el Plan y por parte de los diferentes Departamentos Ministeriales en las actuaciones que les afectan.
- 4º) Tratamiento de la información en ellas recogida, y
- 5º) Elaboración de los informes anuales y final, una vez realizado el tratamiento de la información.

Como he señalado antes, la EVALUACIÓN DE RESULTADOS distingue entre la que hemos dado en llamar evaluación cuantitativa y la evaluación cualitativa.

La evaluación cuantitativa tiene como objetivo estudiar la evolución de aspectos o dimensiones que subyacen y justifican, en la mayoría de los casos, los cambios estructurales promovidos por los Planes. Se hace referencia a los estereotipos sexuales, a los valores, las actitudes igualitarias, la calidad de vida y los usos del tiempo.

Con el fin de estudiar la evolución de los aspectos mencionados, se hacen dos recogidas de datos, mediante la aplicación de cuestionarios contruidos ad hoc, a una muestra representativa de la población española mayor de edad, en dos momentos diferentes.

El primer momento, al inicio del período de vigencia del Plan en cuestión. La correspondiente medida puede considerarse como la línea base del estudio. El segundo momento, sería la medición postest, es decir, la medición llevada a cabo después de acabarse el período de vigencia del Plan. Además, en los análisis de todos estos datos siempre se dispone de un grupo de control, constituido por el colectivo de hombres. Por lo tanto, si el diseño tiene una medida pretest y otra postest y se dispone de un grupo experimental —las mujeres— y un grupo de control —los hombres— puede hablarse de un diseño cuasiexperimental, según la terminología de Campbell y Stanley (1973). Se definiría como diseño pre y post con grupo de control.

La recogida de la información se lleva a cabo mediante la aplicación personal de un cuestionario en el hogar de la persona entrevistada.

Los aspectos medidos y las escalas utilizadas son las siguientes:

- a) Estereotipos sexuales. Se mide la estereotipia de rasgos y la estereotipia de roles. En el primer caso, se trata de ver si determinados rasgos son atribuidos preferentemente a las mujeres y no a los hombres, para lo cual se aplicó una escala de 17 ítems, basada en el Inventario de Bem, en la que se pide a cada persona que diga qué porcentaje de hombres y qué porcentaje de mujeres poseen cada uno de los rasgos. Para medir la estereotipia de roles, se ha utilizado una escala de 9 ítems, contruidos con frases, respecto de las cuales las personas entrevistadas deben posicionarse, según su grado de acuerdo o desacuerdo.
- b) Valores. Se miden en una escala que incluye valores instrumentales, referidos a modos de conducta deseables, y valores finales, referidos a estados finales de existencia. También en este caso se ha pedido a las personas que dijeran si cada uno de los valores considerados era más propio de un género o de otro.
- c) Actitudes hacia la igualdad de géneros. Se trata de averiguar si las ciudadanas y ciudadanos son proclives a una participación de las mujeres, en situación de igualdad, en todos los ámbitos sociales; es decir, se mide su predisposición a que las mujeres cambien el rol tradicional de madre de familia y ama de casa. Se utiliza una escala de 25 ítems; cada uno con una frase, respecto de la cual se pide a las personas encuestadas que manifiesten su grado de acuerdo o desacuerdo.
- d) Calidad de vida. Se construyen y aplican una serie de escalas que miden el grado de satisfacción de las personas con aspectos de su vida, como la educación, la familia, la pareja, las amistades, la salud, la situación económica y el tiempo libre.
- e) Usos del tiempo. Se miden pidiendo a las personas encuestadas que dijeran en cuánto tiempo habían dedicado el día anterior a todas las posibles actividades que pueden llevarse a

cabo. Estas actividades se agrupaban en torno a estos cinco bloques: Necesidades personales, Trabajo doméstico, Educación, Trabajo remunerado y Tiempo libre.

Respecto a la evaluación cualitativa tiene como objetivo conocer la valoración hecha, sobre los Planes, por grupos representativos de diferentes colectivos de mujeres y por representantes de los departamentos ministeriales y otras unidades administrativas que han jugado un papel importante en su puesta en marcha.

Ello se hace a través de:

A) Entrevistas en profundidad, para conocer la valoración del Plan de las personas de la Administración responsables de la puesta en marcha de las políticas de igualdad.

Concretamente, en la evaluación del II PIOM, que es la única que se ha terminado, se valoraron 7 de las 10 áreas de que consta el Plan, habiendo realizado 11 entrevistas a representantes de los Ministerios de Administraciones Públicas, Justicia e Interior, Trabajo, Educación, Industria y Sanidad.

También se hace a través de:

B) Grupos de discusión, constituidos en cada caso por representantes de varios colectivos de mujeres. En los 8 grupos de discusión realizados, para la evaluación del II PIOM, participaron mujeres representantes de:

- Institutos y Seminarios universitarios de Estudios de las Mujeres.
- Mujeres participantes en los cursos/programas formativos de alfabetización y acceso a la cultura.
- Mujeres participantes en cursos promovidos desde la iniciativa NOW, para su promoción e inserción en el mundo laboral.
- Mujeres pertenecientes a asociaciones de carácter social, educativo, político, feminista...
- Mujeres que ocupaban puestos de dirección o predirección, tanto en las administraciones o empresas públicas, como en la empresa privada.
- Mujeres que hubieran tenido su hijo o hija en el último año, habiendo sido asistidas por la sanidad pública.
- Mujeres pertenecientes (o colaboradoras) a colectivos de mujeres marginadas.

Para cada una de las entrevistas y para cada grupo de discusión se elaboró un guión de los temas a abordar.

Junto a la evaluación cuantitativa y cualitativa diseñadas para la evaluación de resultados, también contribuye a la obtención de este fin la publicación *Mujeres en Cifras*, del Instituto de la Mujer, referida a variables e indicadores objetivos, que no se ideó con este objetivo, pero que es utilizada para conocer la situación de las mujeres en un momento dado y a lo largo del tiempo, en relación con los hombres, en las siguientes áreas: Demografía, Vida familiar, Educación, Trabajo, Salud, Participación política y social, Marginación y malos tratos y Servicios Sociales.

El diseño utilizado, por tanto, tiene un carácter ecléctico, ya que, además de utilizar las metodologías cuantitativa y cualitativa, tiene una parte, la cuantitativa, que está basada en el método científico, pretende dar respuesta a —personas de la Administración con capacidad política de deci-

---

sión— y a otras diferentes audiencias: mujeres objeto de los Planes y personas responsables de los departamentos ministeriales. Es una evaluación formativa —implementación— y es una evaluación sumativa —la cuantitativa—, etc.

Como he dicho al principio hoy día no se concibe un plan que no tenga prevista su evaluación y el sistema o método para realizarla.

Ello no resulta fácil en los Planes de igualdad, puesto que las acciones que los Planes contienen se desarrollan en muchos ámbitos y afectan a gran cantidad de organismos. Sin embargo su importancia es también relevante, pues sólo a partir de ella se puede conocer la calidad de un programa, la eficacia de lo realizado e invertido y se pueden diseñar líneas futuras de actuación eficaces para conseguir lo pretendido, en este caso la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

**1.***Introducción*

Buenos días.

En primer lugar, quiero agradecer a Emakunde que me haya invitado a participar en estas jornadas sobre la evaluación de las políticas de igualdad.

La organización me ha pedido que les hable sobre la experiencia de aplicación de los planes para la igualdad que hemos llevado a cabo en Catalunya.

Creo que todas ustedes conocen el concepto de plan de igualdad, así como la filosofía que hay detrás de ellos.

Por eso no insistiré en los aspectos teóricos y les hablaré de unos planes de actuación en concreto, los realizados en Catalunya, analizando su contenido y, sobre todo, poniendo de manifiesto los obstáculos que hemos encontrado para su buen desarrollo.

**2.**

*Las políticas de igualdad  
del Gobierno de la  
Generalitat de Catalunya*

La política a favor de la igualdad entre hombres y mujeres se inicia en Catalunya en el año 1987. Desde el inicio, se consideró necesario elaborar una estrategia que se fundamentaba en cuatro principios básicos:

- Horizontalidad, es decir, concibiendo la política de igualdad como un principio básico integrado en todas las actuaciones del Gobierno y de sus departamentos.
- Implicación de todo el Gobierno con el fin de hacer posible y efectivo el principio de horizontalidad.
- Pluralidad, es decir, necesidad de hacer participar a las mujeres con el fin de crear la "masa crítica" necesaria para llevar a cabo acciones que, en el ámbito de las políticas para la igualdad, han de ser siempre innovadoras si quieren tener éxito.
- La política de igualdad del Gobierno de la Generalitat de Catalunya ha ido evolucionando de manera paralela a las necesidades y las prioridades de las mujeres.

Una vez conseguidos los derechos básicos y el reconocimiento legal de los mismos, las políticas de igualdad se han dirigido, paulatinamente, a conseguir tres objetivos:

- La promoción de las mujeres en aquellos ámbitos en los que su representación era mínima o nula.
- La igualdad de oportunidades y el establecimiento de bases sólidas para edificar una sociedad más igualitaria.
- La paridad, es decir, la compartición de responsabilidades públicas y privadas.

No son tres etapas correlativas y, aun hoy en día, en algunos ámbitos sociales y en algunos sectores concretos, los esfuerzos deben encaminarse hacia uno u otro objetivo.

De hecho, promoción, igualdad y paridad, son los ejes alrededor de los cuales han girado los planes de actuación del Gobierno de la Generalitat de Catalunya.

Seguidamente, paso a explicarlos detalladamente.

**3.**

### *Los planes de igualdad del Gobierno de la Generalitat de Catalunya para la igualdad de oportunidades para las mujeres*

Como saben, los planes de actuación son un conjunto de acciones destinadas a conseguir la igualdad.

Se llevan a cabo entre los diferentes departamentos de la Generalitat de Catalunya, cada uno en función de sus propias competencias.

El encargado de impulsar estos planes es el Institut Català de la Dona, que es el organismo que impulsa la política de igualdad del Gobierno.

Hasta el momento, se han llevado a cabo tres Planes, —dos de ellos finalizados y evaluados—.

En los dos planes realizados hasta el momento, se han seguido las directrices marcadas desde la Comisión de la Unión Europea, por los programas comunitarios de igualdad entre mujeres y hombres y por otros acuerdos que el Gobierno ha suscrito.

El primer Plan abarcaba el período 1989-1992.

El segundo, abarcaba el período 1994-1996.

El tercero, abarca el período 1998-2000.

Todos parten de la base que, para llegar a la igualdad, es necesario no sólo el reconocimiento legal, sino, también, la transformación de las estructuras sociales y las actitudes personales.

**4.**

### *Criterios de evaluación del II Plan*

Quiero destacar que la evaluación del segundo Plan es la más completa que hemos realizado hasta ahora, tanto por el volumen de actuaciones como de actores que intervenían de manera interdependiente.

Concretamente, se estructuraba en 7 ámbitos, 56 objetivos y 157 acciones.

---

De la evaluación, más que los resultados en sí, —que fueron positivos—, quisiera destacar los criterios de evaluación, que se hicieron en función de cinco aspectos diferentes:

1. Los ámbitos en los que se estructuraba.
2. Los ejes de la política.
3. Los actores.
4. Los colectivos receptores.
5. El gasto presupuestario.

#### **4.1. EVALUACIÓN DE LOS ÁMBITOS**

Para la evaluación del grado de implementación por ámbitos se analizó el número de acciones realizadas y los objetivos implementados en el contexto de cada uno de los grandes ámbitos del Plan.

#### **4.2. EVALUACIÓN DE LOS EJES DE LA POLÍTICA**

Se han considerado tres ejes: promoción, igualdad y paridad, de los que ya he hablado anteriormente.

#### **4.3. EVALUACIÓN EN FUNCIÓN DE LOS ACTORES**

Se identificaron un total de 26 actores diferentes, aunque el grado en el que han participado es diferente.

Entre ellos, destacamos los departamentos de la administración de la Generalitat, los agentes sociales, las universidades, las asociaciones de mujeres, etc.

#### **4.4. EVALUACIÓN DE LOS COLECTIVOS**

Respecto al colectivo al que se dirigen las actuaciones, se realizó también un análisis y se distinguieron 23 colectivos, los cuales se agruparon en dos grandes bloques:

- Los colectivos beneficiarios de la política, que se dividen:
  - En función de los diversos estadios de la vida de la persona.
  - En función de situaciones específicas en las que se requiere ayuda y atención especial.
  - En función de la dimensión social colectiva.
- Los colectivos instrumentales para conseguir los resultados deseados para un determinado grupo, entre los que destacamos:
  - Los medios de comunicación.
  - Los padres y madres del alumnado.
  - Empresas, patronales y sindicatos.
  - Las asociaciones de mujeres.
  - Etc.

#### 4.5.

#### EVALUACIÓN DEL GASTO

En quinto y último lugar se ha realizado una evaluación del Plan en función del gasto presupuestario, contabilizando sólo los gastos que, de manera específica, se dirigen a las mujeres o a fomentar la igualdad, y no las acciones que tienen un carácter mixto.

#### 5.

### *III Pla d'actuació del Govern de la Generalitat de Catalunya per a la igualtat d'oportunitats per a les dones 1998-2000*

De la evaluación del II Plan, junto con:

- las estrategias que se encuentran en el IV Plan Comunitario de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres (1996-2000);
- la Plataforma de acción de la IV Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre las mujeres realizada en Pekín en 1995; y
- el proceso participativo realizado a través del Consell Nacional de Dones de Catalunya, se ha elaborado el III Pla d'actuació del Govern de la Generalitat de Catalunya per a la igualtat d'oportunitats per a les dones 1998-2000.

Este tercer plan fue aprobado por el Gobierno de la Generalitat el día 7 de enero.

Muy brevemente, paso a explicar sus objetivos y su contenido.

#### 5.1.

#### OBJETIVOS Y CONTENIDO

Hay que señalar, en primer lugar, que, desde el primer Plan hasta este tercero se constata una clara evolución.

El primer Plan estaba centrado, básicamente, en acciones encaminadas a la promoción de las mujeres.

El segundo, en la igualdad de oportunidades.

Este tercero, en cambio, se centra en conseguir la paridad y en incorporar la perspectiva de género en todos los ámbitos.

De manera resumida, podemos decir que los objetivos del tercer Plan son:

- Sensibilizar a la sociedad a favor de la paridad.
- Establecer un nuevo contrato social entre hombres y mujeres.
- Modificar las actuales estructuras para hacer posible que hombres y mujeres participen de manera paritaria en todos los ámbitos.

En conjunto, este Plan agrupa:

- 8 ámbitos.
- 28 objetivos.
- 98 actuaciones.

## 6. *Dificultades para la introducción de la perspectiva de género en las políticas de igualdad*

Las dificultades con las que nos encontramos para la incorporación de la perspectiva de género en las políticas y programas podríamos agruparlas, a grandes rasgos, en dos grandes bloques:

- Las que podemos clasificar de estructurales o incluso de culturales.
- Las que podemos clasificar como presupuestarias.
- Las dificultades de carácter estructural o cultural tienen una doble vertiente:
  - Interna, dentro de la propia administración.
  - Externa, en la sociedad en general.

De hecho, las dos vertientes tienen los mismos componentes que, básicamente, son los siguientes: Existen una serie de comportamientos aprendidos y de estructuras que funcionan por inercia, en los cuales incorporar los elementos, tanto de discurso como de actuación, relacionados con la igualdad de oportunidades, hacen necesario un proceso de adaptación que a menudo se produce de manera lenta, aunque progresiva.

Este esquema es aplicable al funcionamiento de la propia administración, al de las estructuras sindicales y empresariales, al de los partidos políticos, etc.

Lo cierto es que este no es un obstáculo insalvable, sino un obstáculo que se supera con el tiempo y con una actuación de sensibilización continuada a todos los niveles.

- El segundo grupo de problemáticas son, como decíamos, de carácter presupuestario.

También es cierto que ésta no es una problemática exclusiva de las políticas para la igualdad, sino una cuestión que afecta a todos los ámbitos y sectores.

Lo que pasa es que como las políticas para la igualdad son relativamente nuevas y necesitan una constante renovación, la recesión económica las afecta más, no por el hecho de que se invierta menos, sino porque es difícil incrementar el gasto para intentar acelerar el proceso.

No obstante, y finalizo mi intervención con una reflexión, es importante seguir avanzando para mejorar los planes actuales y también para buscar nuevas herramientas de trabajo.

Los Planes que se han implementado hasta el momento han resultado útiles y eficaces y, de hecho, La Plataforma de Acción aprobada en Pekín los recomienda especialmente.

No obstante, no debemos caer en el error de pensar que los Planes son el único método de actuación posible.

---

Paralelamente, mientras vamos mejorando su estructura, su contenido, su metodología de evaluación, debemos ir buscando métodos complementarios que nos ayuden a avanzar en la introducción de la perspectiva de género en todos los ámbitos.

Sabemos que es un proceso lento y dificultoso, pero creo que podemos afirmar que ya es un proceso imparable.

Muchas gracias.

1.

## *EMAKUNDE/ Instituto Vasco de la Mujer*

EMAKUNDE/Instituto Vasco de la Mujer, fue creado por Ley el 5 de Febrero de 1988, es un Organismo Autónomo, dependiente de la Presidencia del Gobierno Vasco. Su fin esencial es la consecución de la igualdad real y efectiva de las mujeres y los hombres en todos los ámbitos de la vida política, económica, cultural y social del País Vasco.

EMAKUNDE es un Instituto de impulso y coordinación. Su principal función es, por tanto, la de dinamizar y coordinar a las Instituciones de nuestra Comunidad en esta materia, ser el elemento motor de las políticas públicas en favor de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Por ello orienta su trabajo precisamente hacia dentro de la Administración Vasca en sus tres niveles: Gobierno Vasco, Diputaciones y Ayuntamientos.

Al mismo tiempo, se centra en promover actividades de sensibilización, formación y mentalización social en favor de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, dirigidas a toda la ciudadanía vasca ya que la profundidad de los cambios sociales que se plantean no se pueden producir sólo por la intervención de la Administración sino que tienen que ser asumidos por la sociedad en su conjunto.

2.

## *Impulso y coordinación de los Planes de Acción Positiva*

Las estructuras básicas para el impulso y seguimiento de la ejecución de los Planes de Acción Positiva por la Administración son:

Impulso y coordinación con la Administración general: <b>Gobierno Vasco</b>	<b>Comisión Interdepartamental</b> Presidida por el Lehendakari Compuesta por una Viceconsejera o Viceconsejero en representación de cada Departamento
Impulso y coordinación con la Administración territorial y local: <b>Diputaciones y Ayuntamientos</b>	<b>Comisión Interterritorial</b> Representantes de las 3 Diputaciones forales y de los 3 Ayuntamientos de las capitales

La intervención en la sociedad vasca se hace principalmente a través de:

<b>AGENTES DE CAMBIO</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• ASOCIACIONES DE MUJERES</li><li>• OTRAS ORG. NO GUBERNAMENTALES</li><li>• PARTIDOS POLÍTICOS</li><li>• AGENTES SOCIALES Y ECONÓMICOS</li></ul>
<b>SENSIBILIZACIÓN Y MENTALIZACIÓN SOCIAL</b>	SEMINARIOS Y JORNADAS CAMPAÑAS DE SENSIBILIZACIÓN SOCIAL

### 3.

## *Los Planes de Acción Positiva*

El eje central sobre el que se basan las acciones y programas por la igualdad de oportunidades es el Plan de Acción Positiva para las Mujeres en Euskadi (en adelante PAPME). A Emakunde le corresponde elaborar, impulsar, coordinar y evaluar este Plan, como programa vertebrador de las políticas de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, a ejecutar por la Administración Vasca en todos sus niveles durante cada Legislatura. En esta medida, también a Emakunde el Plan le indica acciones a desarrollar según su competencia.

Desde la creación del Instituto se aprobaron las "Medidas de Acción Positiva para la igualdad de oportunidades y trato de las mujeres", posteriormente se han aprobado dos Planes de Acción Positiva, el primero de ellos para la Legislatura 1991-1994 y el segundo, todavía vigente, para esta Legislatura.

En la elaboración de los dos planes de Acción Positiva se ha posibilitado una alta participación de la propia Administración y de profesionales cualificados que trabajan en distintos ámbitos, a través de seminarios de trabajo organizados para estudiar y debatir las medidas a proponer en cada área de actuación, como por las enmiendas y sugerencias que se han recogido en las fases de audiencia pública correspondientes a cada Plan.

Se han tenido en cuenta, además, otros elementos: La situación específica de las mujeres en nuestra Comunidad; el nivel de competencias de autogobierno de nuestra Comunidad; el análisis de otros planes de igualdad de oportunidades desarrollados a nivel estatal y europeo.

En la elaboración del II PAPME también se han considerado los resultados de la evaluación del primer plan.

---

Cada Plan una vez elaborado por el Instituto y aprobado por su Consejo de Dirección, lo aprueba el Gobierno y posteriormente se presenta al Parlamento Vasco.

### 3.1

## FILOSOFÍA Y ESTRATEGIA DEL PAPME

La filosofía que sustenta los Planes se puede resumir en tres grandes líneas:

- Contar con un instrumento eficaz que permita que la Administración Vasca desarrolle políticas y medidas para eliminar la discriminación de las mujeres y propicie la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.
- Actuar no sólo desde la perspectiva de la igualdad de oportunidades —orientación que se fundamenta en una aproximación liberal mínima sobre el rol del Estado en la corrección de las desigualdades en general y en la igualdad entre los sexos en particular— sino desde la necesaria consecución de la igualdad de resultados, desarrollando medidas de acción positiva. A estos efectos se han elaborado Planes de Acción Positiva para las Mujeres de Euskadi y no Planes de Igualdad de Oportunidades.
- Trabajar estrechamente con la sociedad vasca. El instaurar la igualdad de oportunidades real entre mujeres y hombres supone transformar instituciones, organizaciones y ámbitos de actividad social tanto del mundo público como del privado. Implica, además, modificar valores y conductas que tienen un arraigo secular. Es decir, se trata de cambios importantes que no se pueden conseguir sólo con la actuación de los poderes públicos. De aquí la necesidad de la coordinación entre todos los agentes sociales, públicos y privados, interesados en producir estos cambios.

Los Planes proponen una serie de objetivos y acciones que se enmarcan en diferentes áreas y subáreas. Las acciones conforman una amplia propuesta de posibles y necesarias actuaciones a desarrollar desde los poderes públicos. Los Planes indican, también, quiénes son los organismos específicos de la Administración Vasca que deben ser los responsables de desarrollar estas medidas. Se indica también, de modo general, quiénes deberían ser los colectivos beneficiarios de tales medidas o hacia quién había que orientarlas.

## PLANES DE ACCIÓN POSITIVA

**1989-1990**

MEDIDAS DE ACCIÓN POSITIVA PARA LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y TRATO DE LAS MUJERES EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI

<b>1991-1994</b>	<b>1995-1998</b>
I PLAN DE ACCIÓN POSITIVA PARA LAS MUJERES EN EUSKADI	II PLAN DE ACCIÓN POSITIVA PARA LAS MUJERES EN EUSKADI
<b>ÁREAS</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ordenamiento Jurídico</li> <li>• Cultura</li> <li>• Educación</li> <li>• Empleo, Formación, Relaciones laborales y Seguridad Social</li> <li>• Salud</li> <li>• Servicios Sociocomunitarios</li> <li>• Cooperación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medidas normativas y de adecuación de la Administración</li> <li>• Cultura y Medios de Comunicación</li> <li>• Participación Sociopolítica de las mujeres</li> <li>• Educación</li> <li>• Empleo, formación ocupacional y las relaciones laborales</li> <li>• Conciliación entre las responsabilidades familiares y profesionales</li> <li>• Salud</li> <li>• Recursos para la integración social</li> <li>• Cooperación</li> </ul>
34 subáreas, 84 objetivos, 324 acciones	34 subáreas, 93 objetivos, 396 acciones

### 4.

Durante estos años de vigencia del PAPME, e incluso en los primeros años en que se contaba con las Medidas de Acción Positiva, la Administración Vasca en su conjunto ha ido ejecutando las acciones propuestas y cada año Emakunde ha elaborado un informe sobre lo realizado de acuerdo con la función de seguimiento del Plan que le fue atribuida. Esto implicó la elaboración de memorias de actividad que se realizaron siguiendo una metodología de evaluación que pudiera ser utilizada posteriormente en la evaluación de la ejecución de todo el Plan.

Plantearse un diseño de evaluación del Plan fue, por lo tanto, una de las preocupaciones prioritarias de Emakunde ya que atribuía gran importancia a la evaluación, pues sólo a partir de ella se podía tener líneas futuras de actuación eficaces para la consecución de una igualdad de oportunidades real, objetivo estratégico último del PAPME.

A este respecto, hay que señalar que existen grandes dificultades para la evaluación de las políticas de igualdad de oportunidades, cuestión que no es privativa de nuestra Comunidad como se ha constatado, sino que ha sido objeto de problemas también en la evaluación de algún otro Plan en el resto del Estado, y en el conjunto de los países comunitarios. Efectivamente este hecho fue señalado en el Informe sobre la evaluación del III Programa de Acción Comunitaria relativo a la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres que han señalado tanto la falta de criterios precisos para evaluar el "éxito" o el "fracaso" del programa, como la inadecuación, cuando no inexistencia, de indicadores apropiados para medir los efectos emancipatorios de estas políticas. Así pues, también en este caso el diseño de la evaluación ha resultado complejo. Ha de tenerse en cuenta que se trata de evaluar acciones que se desarrollan en una multiplicidad de ámbitos y por una gran cantidad de agentes. Por otra parte hay una gran diversidad, no solo en áreas temáticas y objetivos, sino también en el tipo de formas de intervención.

Para realizar la evaluación del I PAPME se recurrió al trabajo conjunto de Emakunde y de personas expertas de la Universidad Autónoma de Barcelona y de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea. En este sentido conviene resaltar que no se trata de una autoevaluación realizada solo desde la propia Administración, sino que la colaboración de las Universidades ha permitido incorporar una dimensión más objetiva, y, consecuentemente, más ponderada hacia la actuación de la Administración y contrastar de manera permanente los instrumentos y los resultados de la evaluación.

#### 4.1.

#### ALCANCE DE LA EVALUACIÓN

En la evaluación de cualquier política pública se pueden contemplar dos ejes principales:

- La evaluación del impacto de la política, es decir, de los resultados que esta política ha tenido en función de los objetivos que se había propuesto conseguir.
- La evaluación de la propia política pública. En este caso el análisis hace referencia a las ventajas y desventajas que tiene la estrategia seguida y a las características específicas de las acciones desarrolladas. A esta evaluación se puede incorporar también el análisis de las institu-

ciones encargadas de ejecución de las políticas y acciones en cuanto a la capacidad de implementación.

En el caso de la evaluación del PAPME se consideró que era difícil hacer una evaluación del impacto de sus medidas. Se hubiera tratado en este caso de evaluar los cambios producidos en la situación de las mujeres vascas según se había propuesto en el Plan. Existían limitaciones que se estimó impedían hacer una evaluación del impacto rigurosa, cuestión que, como se ha señalado, ocurre también en el conjunto de los países de nuestro entorno.

Es difícil la construcción de los instrumentos que se deben emplear. Los cambios sociales se suelen medir a través de la comparación de ciertos indicadores clásicos, por ejemplo, el análisis de las tasas de ocupación de las mujeres, de la presencia de las mujeres en los distintos niveles del sistema educativo o de las prestaciones sociales que reciben. Pero una evaluación correcta de las transformaciones sociales que se están produciendo requiere tanto de otros indicadores —cuantitativos y cualitativos— como de la ampliación de la muestra con la que se viene trabajando. Abordar estos nuevos indicadores exigiría un esfuerzo presupuestario de gran envergadura.

Por otra parte, estos indicadores por sí mismos no siempre indican con claridad si los cambios se han debido a las políticas públicas desarrolladas o a otros factores totalmente diferentes en los que dichas políticas eran ajenas. Es decir, no evalúan por sí mismos el impacto de las acciones realizadas en los cambios producidos. A su vez, este tipo de evaluación debe formar parte de la implementación de la acción desde el momento mismo en que comienza a ser aplicada. Es decir, planificación y evaluación se plantearían desde el comienzo mismo de forma conjunta. Al elaborar el plan se debería contar ya, como paso previo, con los instrumentos que se habrán de utilizar en la futura evaluación. Al mismo tiempo que se debería recoger la información pertinente de modo sistemático a lo largo del período de ejecución del plan.

Tomando en cuenta estas consideraciones, tanto de complejidad técnica como de impacto presupuestario, se decidió por tanto restringir la evaluación al segundo eje posible, es decir, la evaluación de las políticas propuestas en el PAPME, en sí mismas y en relación con las instituciones que deben ponerlas en práctica, en este caso la Administración Pública Vasca en su conjunto.

No obstante Emakunde realiza anualmente, aunque no como parte integrante de la evaluación, un informe sobre la situación de las mujeres en Euskadi y su evolución.

#### **4.1.1.**

#### **TIPOS DE EVALUACIÓN**

A fin de establecer una metodología acorde con la opción adoptada, se llevaron a cabo Seminarios en los que se fueron perfilando los ejes de nuestra evaluación. Igualmente se analizaron las evaluaciones realizadas de algunos de los otros Planes de Igualdad de Oportunidades que se habían ejecutado en el Estado. El análisis de estas evaluaciones nos llevó a una primera consideración: la de distinguir entre una memoria de actividades y una evaluación de las políticas y acciones de dichos planes.

Una memoria de actividades indica cuántas acciones de las propuestas en un plan han sido realizadas y quién las ha realizado. Las memorias de actividades han sido definidas en el caso de al-

gunos de los planes revisados como una evaluación de dicho plan. La evaluación se identificaría, en este caso, como el análisis del grado de cumplimiento del plan, es decir, en qué medida las acciones propuestas fueron efectivamente realizadas o no. No hay en una memoria de este tipo un análisis sobre las líneas de acción elegidas y sobre el grado en que la selección de lo realizado corresponde o no a la estrategia global planteada en el Plan. Es decir, no se contrasta lo realizado con lo propuesto, más que para indicar qué acciones han sido o no ejecutadas.

Esta forma de evaluación viene condicionada, en cierta medida, por el modo mismo en que los planes han sido definidos, planteados y ejecutados. Un plan puede ser definido como un compendio de acciones posibles de ser realizadas, con o sin un análisis previo sobre la estrategia a la que obedecen dichas acciones. El Plan, en este caso, constituye un marco de actuación general, aunque contiene propuestas de acciones concretas que pueden ser llevadas a cabo.

El PAPME, al igual que otros planes de igualdad de oportunidades elaborados en los últimos años, es un plan global con objetivos generales y propuestas de acciones específicas, sin determinar cuales son los resultados concretos que se espera conseguir.

Esta opción se explica porque con su puesta en marcha se trataba de impulsar una temática nueva, en la medida en que no formaba parte de la actuación política sistemática y planificada de la Administración Vasca. El primer paso, por tanto, era establecer los objetivos generales que se debían perseguir, sin que se pudiera pretender, en esta primera etapa, establecer prioridades y calendario preciso de ejecución.

Pero, además, el PAPME es un plan general porque es una propuesta de trabajo para la Administración en general. En esta medida no puede alcanzar una mayor concreción, ya que las competencias y la capacidad presupuestaria de cada administración implicada, general, territorial o local, es diversa y corresponde a cada una de ellas definir un plan concreto, a partir del marco global señalado en el PAPME.

#### **4.1.2. OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN DEL PAPME**

Desde los primeros años, se pretendía llegar a una evaluación que fuera más que una memoria de actividades. Se trataba no sólo de saber qué acciones habían sido desarrolladas y cuáles no, sino de tener otra información sobre el contenido y naturaleza de las actuaciones. Así los cuestionarios o fichas de recogida de información fueron progresivamente incluyendo más aspectos.

En este contexto se decidió que la evaluación debía abordar tres aspectos principales:

- Conocer no sólo qué acciones habían sido ejecutadas sino cómo habían sido ejecutadas y a qué tipo, clase o estrategia correspondían. Para ello se han planteado dos clasificaciones: la primera según las áreas y subáreas del PAPME, lo cual nos aproxima al grado de cumplimiento del mismo; y, en segundo lugar, en relación con una tipología de actividades que las clasificaba de modo más analítico, según la naturaleza y los diferentes tipos de intervención a favor de la igualdad de oportunidades.

- Conocer quiénes habían sido los colectivos destinatarios de estas acciones. Para ello se recogió información sobre cuáles habían sido los diferentes grupos sociales que han sido beneficiarios de las actividades realizadas.
- Conocer en qué grado este tipo de políticas había sido incorporado al quehacer cotidiano de la Administración Pública Vasca, es decir, habían sido puestas en su agenda de acción. Se buscó saber cómo percibía la Administración Vasca su quehacer en este tipo de políticas públicas y cómo lo había traducido en sus actividades.

### 4.1.3.

### METODOLOGÍA

La información para analizar estos tres aspectos se obtuvo a partir de dos herramientas:

- Un cuestionario sobre actividades anuales, dirigido a toda la Administración Pública Vasca en el que se preguntaba detalladamente sobre las acciones desarrolladas, sus características (objetivos, instrumentos y formas de aplicación), el trabajo institucional realizado (personal que participaba, recursos entregados, iniciativa, grado de dinamismo y sistemas de evaluación), los organismos que participaban en la actividad y las características de los colectivos a los que se habían dirigido.

Este cuestionario pedía todos estos datos sobre las actividades y forma de ejecutarlas para poder cumplir con los objetivos metodológicos propuestos, de modo que la información no sirviera solo como memoria de actividades, sino que permitiera analizar más en profundidad lo realizado y las dinámicas que se han establecido. La información se codificaba en fichas y se trataba informáticamente para su análisis posterior. Los informes presentados anualmente durante la vigencia del PAPME, se realizaron en base a esta información.

Han existido problemas en cuanto a la obtención de la información y este es un problema que compartimos con el resto de los países, según manifiesta la Comisión Europea en la evaluación de sus planes, en los que los cuestionarios no se rellenan de manera adecuada o lo que es peor ni siquiera se llegan a completar. También hubo que resolver problemas relacionados con el tratamiento de la información por su complejidad.

Sin embargo, a pesar de las dificultades, se considera que el volumen de datos acumulados permite aproximarse con bastante precisión no solo al grado de ejecución de las acciones sino también a las tendencias en el modo de intervención pública.

- La segunda herramienta con que se ha contado ha sido una encuesta específica enviada a toda la Administración Vasca en 1993, para obtener información sobre la forma en que percibía su compromiso con las políticas de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y sobre el grado en que éstas habían sido incorporadas al quehacer habitual de cada una de las instituciones, con el fin de conocer si se había creado, o no, una dinámica de acción propia en cada una de ellas capaz de desarrollar una acción sostenida en el futuro.

En cuanto a los tres temas básicos de la evaluación: 1) Las actividades realizadas y su orientación 2) Los colectivos destinatarios y 3) participación de la Administración Pública, su tratamiento ha sido sistemáticamente cruzado, a fin de conocer la interrelación entre estos tres ejes y las cate-

rías analíticas creadas, de modo que se pueda conocer el tipo de intervención pública que se ha llevado a cabo y las tendencias establecidas al respecto en la Comunidad Autónoma de Euskadi.

### **LA CATEGORIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES: APROXIMACIÓN A LAS DINÁMICAS DE INTERVENCIÓN PÚBLICA**

Con objeto de realizar un análisis cualitativo de la actuación de la Administración pública en el campo de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, y atendiendo a las sugerencias que anualmente en la presentación parlamentaria de la memoria de evaluación de la actuación de los poderes públicos se ha hecho llegar a Emakunde, se ha elaborado una tipología analítica de actividades desarrollada expresamente a este fin.

Para realizarla, partiendo de conceptos analíticos y de los objetivos descritos para las actividades llevadas a cabo, se tomó en cuenta como unidad de trabajo más inmediato la de la actividad (1). En base a ello se crearon tipos de actividades y cada uno de ellos fue dividido en subtipos más específicos. Esta tipología, en la que se enmarcó la totalidad de las actividades, se construyó empíricamente, buscando llegar al más alto nivel de concreción que fuera posible en los subtipos. Los tipos, a su vez, surgieron de una clasificación analítica de los objetivos.

La tipología que se ha construido toma en cuenta dos criterios: 1) La forma de actuación de que se trata, es decir, qué se pretende y a quién se dirige; 2) el contenido concreto de la actividad en cuanto al área social o la temática que aborda.

El primer criterio surge de la definición conceptual sobre los diferentes tipos de políticas —igualdad de oportunidades y/o acción positiva— en la línea que se ha indicado con anterioridad. El segundo, en función de los datos empíricos obtenidos, que se especificaban en el cuestionario para cada una de las actividades ejecutadas.

El primer criterio permitió el establecimiento de nueve tipos de actividades. En base al segundo criterio se fijaron subtipos de actividades dentro de cada uno de estos nueve tipos generales. Se ha combinado por tanto, criterios analíticos con evidencia empírica. El resultado final son los siguientes tipos y subtipos de actividades:

---

(1) Se utiliza el término "acción" para hacer referencia a las acciones propuestas en el II PAPME. Habiendo sido estas, definidas con un carácter general y orientativo con el fin de permitir una concreción de las mismas desde los distintos organismos y niveles de la Administración, según sus competencias, se ha denominado "actividad" a cada programa o actuación concreta que se lleva a cabo. Así en ejecución de una "acción" pueden derivarse múltiples "actividades" siendo muy pocas las acciones, que por tener un carácter finalista en sí mismas, quedarían ejecutadas con una sola actividad.

## TIPOS Y SUBTIPOS DE ACTIVIDADES

### 1. CULTURA/OCIO.

- 1.1. Formación básica.
- 1.2. Formación en habilidades.
- 1.3. Ocio y Deporte.
- 1.4. Cultura general.

### 2. INFORMACIÓN/ASESORAMIENTO GENERAL.

- 2.1. Derechos y recursos.
- 2.2. Empleo
- 2.3. Sobre actividades institucionales.
- 2.4. Violencia y malos tratos.
- 2.5. Familia.

### 3. SENSIBILIZACIÓN.

- 3.1. Corresponsabilidad.
- 3.2. Coeducación y estereotipos sexistas.
- 3.3. Recursos/derechos/igualdad de oportunidades.
- 3.4. Uso no sexista del lenguaje.
- 3.5. Malos tratos/acoso sexual.
- 3.6. Situación de la mujer en general.
- 3.7. Salud.
- 3.8. Sexualidad.

### 4. CREACIÓN DE CONOCIMIENTO DE GENERO.

- 4.1. Estudios, investigaciones, informes, monografías.
- 4.2. Difusión, jornadas, intercambios.
- 4.3. Becas, subvenciones.

### 5. FORMACIÓN DIRIGIDA A PROFESIONALES.

- 5.1. Formación de formadores y formadoras.
- 5.2. Formación a profesionales de:
  - Educación
  - Salud
  - Personal de la Administración
  - Derecho
  - Policía
  - Investigadoras e investigadores
  - Asistentes y asistentes sociales
- 5.3. Asesoramiento a profesionales.

## 6. ACCIÓN DIRECTA ANTE LA DISCRIMINACIÓN.

- 6.1. Acción directa individual.
  - Formación ocupacional.
  - Asesoramiento: Jurídico - Empleo.
- 6.2. Acción directa estructural.
  - Legislativa/normativa.
  - Fomento del empleo.
  - Servicios socio-comunitarios.
- 6.3. Premios y acción positiva.
- 6.4. Asistencial/servicios para paliar la discriminación.
  - Servicios específicos.
  - Programas salud/sexualidad.

## 7. FORTALECIMIENTO DE ASOCIACIONES DE MUJERES.

- 7.1. Formación en asesoramiento.
- 7.2. Fomento de asociacionismo:
  - Sensibilización directa.
  - A través de ocio/cultura.
- 7.3. Otorgamiento de subvenciones.
- 7.4. Diseño de políticas/coordinación institucional.
- 7.5. Asesoramiento.

## 8. INTRODUCCIÓN TEMÁTICA DE GÉNERO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

- 8.1. Creación y gestión de estructuras específicas.
- 8.2. Utilización no sexista del lenguaje.
- 8.3. Coordinación institucional en los diferentes niveles: Comunidad Autónoma de Euskadi, Estado español e Internacional
- 8.4. Documentos, difusión.
- 8.5. Subvención institucional a otras instituciones.
- 8.6. Asesoramiento a las Instituciones
- 8.7. Estudios/recogida información.

## 9. COOPERACIÓN INTERNACIONAL.

- 9.1. ONGs.
- 9.2. Administraciones + ONG.

Como puede observarse cada uno de los criterios utilizados para construir esta tipología hace referencia a un nivel de intervención diferente y es posible agruparlos en función de la estrategia general a la que responden.

1. Las actividades clasificadas como de cultura/ocio no están específicamente destinadas a dar salidas inmediatas a la situación de desigualdad en que se encuentran las mujeres, sino, que, en la mayoría de los casos se trata de actividades que tienen que ver con la promoción de la cultura en general, el ocio de las mujeres. Estas medidas pretenden romper el aislamiento que se produce en el hogar y en el que viven muchas mujeres, así como motivarlas a una reflexión posterior sobre su situación.
2. Las actividades de información comprenden información precisa sobre los temas que se mencionan en los subtipos.
3. Las actividades clasificadas como de sensibilización, van un paso más allá de la información y buscan no sólo motivar a las mujeres para que individual y colectivamente planteen las situaciones de discriminación de que son objeto y se conviertan en notas del cambio, sino también sensibilizar al conjunto de la población sobre los derechos de las mujeres y el rechazo de las situaciones discriminatorias. En este sentido las actividades de sensibilización pretenden crear opinión pública al respecto.
4. La categoría que hace referencia a la creación de conocimiento de género aglutina todas aquellas actividades destinadas a paliar la falta de datos sobre la situación específica de las mujeres y conocer cómo se origina y opera la falta de igualdad de oportunidades para éstas.
5. En cuanto a la formación dirigida a los colectivos de profesionales, esta categoría comprende la oferta formativa y de asesoramiento específico que les permita desarrollar su trabajo no sólo con criterios no discriminatorios sino desde una perspectiva de igualdad ante los géneros que permite contar con ellos como agentes multiplicadores de la política de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.
6. La acción directa es la que se refiere a actividades cuya función está considerada claramente orientada a eliminar la discriminación o bien a remover los obstáculos que impiden de hecho la igualdad de oportunidades para las mujeres. Se han considerado tres niveles de acción directa: 1) aquellas destinadas a las mujeres de manera individual y que se pueden traducir en actividades de formación o de asesoramiento sobre diversas materias; 2) aquellas destinadas a paliar en lo inmediato determinadas situaciones de discriminación hacia las mujeres; 3) aquellas destinadas a promover la igualdad real entre mujeres y hombres, ya sea a través de cambios estructurales o de medidas de acción positiva. En este caso se trata de medidas de hondo calado bien de tipo legislativo o bien de tipo redistributivo como sería el caso de los servicios de apoyo a las familias o el fomento del empleo de las mujeres.
7. Las actividades tipologizadas como de fortalecimiento de las asociaciones de mujeres toman en cuenta la necesidad de que la actuación pública impulse y apoye la participación socio-política de las mujeres y muy especialmente las organizaciones cuyo objetivo es la defensa de los derechos de las mujeres.

8. La categoría introducción temática de género en la Administración Pública se refiere a las actividades orientadas a la puesta en marcha de mecanismos para desarrollar políticas públicas de acción positiva. Esto incluye tanto la creación de estructuras especializadas en estas políticas, como el diseño y planificación de programas de las acciones prioritarias, el establecimiento de la coordinación necesaria con otras instituciones y la modificación de los comportamientos rutinarios en la Administración.
9. En la categoría de cooperación internacional se incluyen las actividades destinadas a las mujeres en los países en vías de desarrollo para que sean agentes activos del mismo y beneficiarias de las ayudas.

A su vez, estos nueve tipos han sido reagrupados en tres niveles en función de su estrategia general de actuación:

1. Actuar sobre el conocimiento, informando, sensibilizando y formando a las personas.
2. Actuar directamente en contra de la discriminación y en favor de la igualdad real entre mujeres y hombres.
3. Crear organizaciones y estructuras para abordar las políticas antidiscriminatorias: instituciones públicas y organizaciones privadas.

Aunque los tres niveles son importantes, el que aborda con mayor profundidad y de modo más directo la construcción de una sociedad más igualitaria entre los mujeres y hombres, es el segundo. Como ya se ha señalado estas acciones posibilitan una igualdad real de oportunidades entre mujeres y hombres y pretenden eliminar las situaciones de discriminación que se producen hacia las mujeres, lo que implica realizar transformaciones radicales tanto del comportamiento individual como de la organización social.

Efectivamente el primer nivel de actividades busca transformar el nivel ideológico, de modo que la desigualdad entre mujeres y hombres sea considerada como algo negativo en la cultura democrática. El tercer nivel hace referencia a la necesidad de que existan organizaciones especializadas, tanto de la Administración como de la sociedad, cuya finalidad sea actuar en contra de la discriminación. Por lo tanto, tanto el primero como el tercero, pueden ser considerados pre-requisitos para poder desarrollar políticas directas del segundo nivel.

En el primer nivel se encuentran los tipos de actividades de cultura/ocio; información y asesoramiento general; sensibilización; creación de conocimiento de género; formación y cooperación. La acción directa contra la discriminación es el tipo que corresponde al segundo nivel. Como hemos indicado, en este caso se debe distinguir entre la acción directa de nivel individual, la asistencial, la estructural y la de acción positiva. La asistencial sólo provee algunos servicios para paliar la discriminación. La individual es parte de la estrategia de la igualdad de oportunidades en sentido estricto. La estructural y la de acción positiva se enmarcan dentro de la estrategia de acción que busca producir cambios en la organización social que sustenta la discriminación, es decir, lograr la igualdad de resultados.

En el tercer nivel se encuentran los tipos de introducción de la temática de género en la Administración pública y fortalecimiento de las asociaciones de mujeres.

Esta tipología y su agrupación en tres niveles permite, por lo tanto, analizar en grandes líneas qué orientación ha tenido la acción de la Administración Vasca en la ejecución del PAPME considerando cuáles son las actividades que más se han realizado.

Una consideración metodológica más a señalar es que todas las actividades han sido tratadas de igual modo sin distinguir graduaciones entre ellas. Por ejemplo, pueden haber diferencias en función de los recursos de todo tipo (materiales, de personal, de tiempo, etc.) que requiere cada una. En el cuestionario se habían pedido estos datos, pero no fueron entregados, de modo que no se ha podido hacer esta distinción de las actividades. De igual manera, algunas actividades pueden ser puntuales mientras que otras pueden considerarse como programas de mayor duración y profundidad.

Esto puede distorsionar un poco el análisis, ya que éste se realiza en función de la cantidad de actividades realizadas, sin jerarquizarlas. Sin embargo, esta cuantificación muestra claramente las tendencias e indica qué orientación se ha seguido en las actuaciones realizadas en la ejecución del Plan de Acción Positiva para las Mujeres en Euskadi 1991-1994.

## **4.2.**

### **METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN DEL II PAPME**

Tras la experiencia de la evaluación del primer PAPME se introdujeron importantes cambios para la evaluación del II PAPME. En primer lugar se incorpora un nuevo objetivo a la evaluación. Por tanto dos son ahora los objetivos generales de la evaluación:

- Aumentar el nivel de compromiso de la Administración Pública Vasca en la Evaluación de II Plan de Acción Positiva para las Mujeres en la Comunidad Autónoma de Euskadi (II PAPME).
- Evaluar el II PAPME.

AUMENTAR EL NIVEL DE COMPROMISO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA VASCA EN LA EVALUACIÓN DE II PLAN DE ACCIÓN POSITIVA PARA LAS MUJERES EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI.

#### *Objetivos Específicos*

- Aumentar el grado de implicación y participación de los Organismos Públicos en la Evaluación.
- Mejorar e incrementar la información aportada por los Organismos Públicos para la Evaluación.

Con el fin de aumentar el grado de implicación y participación de los Organismos Públicos en la evaluación se delimitó con mayor exactitud la Áreas y Subáreas de actuación, así como los Objetivos y Acciones del II PAPME en cuya ejecución está implicado cada uno de los Organismos de la Administración Pública Vasca por sus propias competencias. Es decir, se diseñaron sendos documentos diferenciados, para cada uno de los 21 Organismos de la Administración general

---

(Departamentos de Gobierno, Organismos Autónomos, Sociedades Públicas), uno para Diputaciones Forales y uno para Ayuntamientos estructurados en tres partes: Las acciones e indicadores concernientes a cada uno de las mismas; las acciones e indicadores agrupados según las siete categorías; y los instrumentos de evaluación correspondientes.

Por otra parte se organizaron reuniones a fin de entregar y explicar los objetivos y los contenidos de los materiales elaborados. Se mantuvieron reuniones con la Administración General a través de la Comisión Interdepartamental (están representados todos los Departamentos del Gobierno Vasco y sus Organismos) en las que se les entregó un borrador del material elaborado para cada Departamento de Gobierno y Organismos Autónomo con el objetivo de que señalaran los cambios que consideraban pertinentes realizar. Además, cada Departamento nombró una persona responsable de la coordinación entre Emakunde, los Departamentos de Gobierno y sus respectivos Organismos Autónomos. Posteriormente, se realizaron reuniones individualizadas, unas veces con personal político otras con personal técnico, donde se les entregó y presentó el documento definitivo.

La estrategia seguida con las Diputaciones Forales fue similar. Se llevaron a cabo reuniones individualizadas con algunos responsables políticos, donde se les entregó el material. Posteriormente, se realizaron reuniones informativas con personal técnico de diferentes áreas o departamentos de las Diputaciones.

En el caso de los Ayuntamientos, por motivos de racionalidad, dichas reuniones se realizaron únicamente con los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Euskadi con más de 2.000 habitantes (lo que supone incluir al 95% de la población de la C.A.E.). Al resto de los Ayuntamientos se les envió el documento por correo, junto con un escrito explicativo del contenido, y objetivos del mismo.

## EVALUAR EL II PLAN DE ACCIÓN POSITIVA PARA LAS MUJERES EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI.

### *Objetivos Específicos*

- Conocer el tipo de actuaciones que se realizan desde los tres niveles de la Administración Pública Vasca (Departamentos de Gobierno y Organismos Autónomos; Diputaciones Forales; y Ayuntamientos y Mancomunidades). Se recoge información tanto cuantitativa como cualitativa.
- Conocer los colectivos destinatarios de las actuaciones realizadas.
- Determinar el grado de ejecución del II PAPME. Es decir, analizar en qué medida están siendo o no ejecutadas las acciones propuestas desde el mismo.
- Valorar el conjunto de actuaciones con objeto de que orienten la ejecución del II PAPME en toda su integridad durante su período de vigencia.

#### **4.2.1. DISEÑO DE LOS INSTRUMENTOS DE EVALUACIÓN**

Una de las dificultades a solventar en la primera evaluación fue la falta de indicadores previamente establecidos. Por ello, en una primera fase, paralelamente a la elaboración del II PAPME, se procedió a definir indicadores para cada una de las acciones propuestas en el mismo, (396).

Por otra parte, al ser el II PAPME un documento muy diverso y específico con sus 396 acciones planteaba dificultades para elaborar Instrumentos que sean sensibles a la diversidad de actuaciones propuestas desde el mismo (durante la evaluación del I PAPME se había utilizado un único cuestionario que, ante la cantidad de información que solicitaba, resultó muy complejo).

Otro aspecto a revisar era el de las tipologías ya que la utilización de las mismas había resultado compleja, en parte, por contemplar de modo paralelo el tipo de intervención y la temática y, por otro, porque la clasificación de las actividades en las diferentes tipologías se hacía a partir de la información suministrada en relación con la actividad, no siempre suficientemente exhaustiva.

Para solventar esta dificultad se ha procedido a la definición de siete grandes Categorías en las que se han clasificado todas las acciones propuestas en el II PAPME según el tipo de intervención. La información sobre la temática tratada en cada caso, el colectivo destinatario y el modo concreto en que se ha desarrollado la actividad se recoge y se trata en la evaluación pero no son criterios para esta categorización.

Estas categorías son:

1. Sensibilización, Información, Divulgación.
2. Orientación, Asesoramiento, Apoyo.
3. Formación.
4. Realización de Estudios, Investigaciones, Evaluación.
5. Ampliación, Adaptación de Recursos.
6. Coordinación, Colaboración, Intercambio.
7. Intervención sobre las Normas Jurídicas y Sociales.

1. **SENSIBILIZACIÓN, INFORMACIÓN, DIVULGACIÓN:** En esta categoría se incluyen todas las acciones cuyos objetivos son aumentar el grado de sensibilización, incrementar la información correcta, disminuir la información incorrecta en torno a las diversas temáticas que se plantean en las nueve áreas del II PAPME, a través de actividades diversas (conferencias, seminarios, spots, folletos, etc.) que pueden ir dirigidas tanto a colectivos específicos como a la población general.

2. **ORIENTACIÓN, ASESORAMIENTO, APOYO:** Incluye acciones con las que se pretende proporcionar, apoyo, orientación o asesoramiento de diversos tipos (legal, psicológico, laboral, educativo...), bien a través de un servicio, de materiales, de recomendaciones, etc.

3. **FORMACIÓN:** Son acciones que están dirigidas a aumentar, mejorar, introducir cambios, en la formación general o específica de colectivos muy diferentes (mujeres, profesionales, profesorado,

empresariado, políticos y políticas, etc.). También incluye acciones que suponen introducir nuevos programas de formación, incluir módulos nuevos en los programas de formación ya establecidos, etc.

4. REALIZACIÓN DE ESTUDIOS, INVESTIGACIONES, EVALUACIÓN: Las acciones que se incluyen en esta categoría pretenden impulsar y favorecer la creación de conocimiento en campos muy diversos (salud física y/o psicológica, trabajo, educación, lenguaje etc.).

5. AMPLIACIÓN Y ADAPTACIÓN DE RECURSOS: Las acciones clasificadas dentro de esta categoría, suponen cambios (crear, proporcionar, aumentar, adaptar) en cuanto a los recursos económicos, humanos, materiales, sociocomunitarios, etc., existentes en nuestra Comunidad.

6. COORDINACIÓN, COLABORACIÓN E INTERCAMBIO: Este tipo de acciones tienen como objetivo aumentar la coordinación, la colaboración y el intercambio de experiencias entre entidades y/o agentes sociales, a través de actividades como jornadas, congresos, reuniones, acuerdos, convenios, etc.

7. INTERVENCIÓN SOBRE LAS NORMAS JURÍDICAS Y SOCIALES: Con esta categoría de acciones se pretenden modificar situaciones de base que generan o favorecen la discriminación. Se incluyen acciones que benefician, directa o indirectamente tanto a las mujeres como a la sociedad en general; o bien acciones dirigidas a colectivos específicos que por encontrarse en situaciones extremas (personas con cargas familiares, con discapacidades, con adicciones, cumpliendo condena, etc.) requieren de una actuación específica para poder beneficiarse de un plan de igualdad de oportunidades.

Tanto los Indicadores de Evaluación elaborados como la clasificación de todas las acciones del II PAPME en las 7 categorías mencionadas han permitido el diseño de los instrumentos de evaluación. El resultado final son 7 cuestionarios, uno para cada tipo de categoría de acciones.

La primera parte de los siete cuestionarios es genérica para todos y está compuesta por 11 ítems: descripción de la actividad realizada; acción del Plan con que se corresponde la actividad; grado de correspondencia entre la actividad realizada y la acción del Plan marcada (escala likert de 5 puntos, 1=nada/ 2=algo/ 3=bastante/ 4=mucho/ 5=totalmente); objetivos que se ha pretendido lograr con dicha actividad; fecha de inicio de la actividad; Organismo que ha realizado la actividad; Organismos colaboradores; tipo de colaboración; lugar/es donde se ha llevado a cabo la actividad; inversión económica; colectivos receptores de la actividad realizada.

Las restantes preguntas son específicas para cada categoría y posibilitan analizar la actuación de la Administración Pública con mayor profundidad y de manera más cualitativa (temáticas o problemáticas abordadas; tipo de actividad realizada —jornada, conferencia, cursos, materias,...—; horas dedicadas a las diversas actividades; número de personas; edad; sexo;...).

#### 4.2.2.

### CRITERIOS UTILIZADOS PARA EL ANÁLISIS Y PRESENTACIÓN DE LOS RESULTADOS

La información que se recoge a través de los cuestionarios se estructura en cuatro apartados diferentes:

- **ACTUACIÓN DE LOS TRES NIVELES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA VASCA**

Con el fin de conocer cuáles son las tendencias de actuación de la Administración Pública Vasca, se describen las actuaciones realizadas por los Organismos en relación al II PAPME. Estos son los datos que se analizan:

- Organismos que han gestionado las actividades realizadas.
- Áreas del II PAPME en las que han actuado.
- Niveles (categorías) donde han intervenido.
- Colectivos receptores de las actuaciones.
- Organismos que han colaborado en las actividades realizadas.
- Tipo de recursos con que han colaborado dichos Organismos.
- Áreas del Plan donde han colaborado.

- **COLECTIVOS DESTINATARIOS**

Un aspecto imprescindible de esta evaluación es conocer los colectivos a quienes se dirigen las actuaciones llevadas a cabo por los diferentes Organismos Públicos. Esto es fundamental para poder valorar, por un lado, el grado de coherencia entre las actividades realizadas y sus colectivos destinatarios, y por otro, el grado de atención que se está dedicando a los diversos colectivos en función de la participación social y/o profesional que cada uno de ellos ejerce. La información que se detalla es la siguiente:

- Colectivos específicos receptores de las actividades.
- Colectivos generales receptores de las actividades en función de las áreas del II PAPME.
- Colectivos generales receptores de las actividades según subáreas del II PAPME.
- Colectivos generales receptores de las actividades en función de las categorías de intervención.

- **GRADO DE EJECUCIÓN DEL II PAPME**

El objetivo de este apartado es conocer los avances anuales que se producen en la ejecución del II PAPME. Con este fin se presenta información en relación a:

- Análisis comparativo entre las acciones propuestas en el II PAPME y las ejecutadas.
- Actividades realizadas en cada una de las nueve áreas del II PAPME.
- Actividades realizadas en cada una de las subáreas del II PAPME.
- Niveles donde se ha intervenido (Categorías) en cada una de las nueve áreas del Plan.

Además, con el fin de conocer el nivel de cumplimiento de los compromisos adquiridos por los distintos Organismos en relación a la ejecución del II PAPME, se contrastan las acciones del Plan donde han actuado con aquellas que estos asumieron, y que están explicitadas en el documento mencionado en el apartado incremento de la participación de la Administración en la evaluación.

## • RESULTADOS ESPECÍFICOS DE CADA CATEGORÍA

En este apartado se proporciona información cuantitativa y cualitativa acerca de las actividades realizadas en cada una de las siete categorías o niveles de intervención. Esta información se obtiene a partir de los indicadores de evaluación establecidos en cada una de las mismas.

### *Categoría 1: Sensibilización, Información y Divulgación*

- N° de actividades.
- Nivel de adecuación entre las actividades realizadas y las acciones del II PAP-ME.
- Temáticas abordadas en las actividades realizadas.
- Áreas del Plan donde se ubican.
- Métodos más utilizados (conferencias, folletos, seminarios,...).
- Media de horas invertidas en este tipo de actividades.
- Media de ejemplares (folletos, revistas, libros,...) editados.
- Personas beneficiadas, directamente, con este tipo actividades (número, sexo, edad).
- Colectivos destinatarios de este tipo de actividades.
- Organismos Públicos que han realizado este tipo de actividades.
- Cantidad económica invertida en este tipo de actividades.

### *Categoría 2: Orientación, Asesoramiento, Apoyo*

- N° de actividades.
- Nivel de adecuación entre las actividades realizadas y las acciones de II PAP-ME.
- Temáticas abordadas en las actividades realizadas.
- Áreas del Plan donde se ubican.
- Métodos más utilizados (asesoramiento técnico, sobre recursos, directo, laboral,...).
- Media de ejemplares (materiales didácticos,...) editados.
- Personas beneficiadas, directamente, con este tipo de actividades (número, sexo, edad).
- Colectivos destinatarios de este tipo de actividades.
- Organismos Públicos que han realizado este tipo de actividades.
- Cantidad económica invertida en este tipo de actividades.

### *Categoría 3: Formación*

- N° de actividades.
- Nivel de adecuación entre las actividades realizadas y las acciones del II PAP-ME.
- Temáticas abordadas en las actividades realizadas.
- Áreas del Plan donde se ubican.
- Tipos de formación (pre-formación, formación teórico-práctica y formación a través de prácticas).

- Media de horas invertidas en este tipo de actividades.
- Personas beneficiadas, directamente, con este tipo de actividades (número, sexo, edad).
- Colectivos destinatarios de este tipo de actividades.
- Organismos Públicos que han realizado este tipo de actividades.
- Cantidad económica invertida en este tipo de actividades.

*Categoría 4: Realización de Estudios, Investigaciones, Evaluación*

- N° de actividades.
- Nivel de adecuación entre las actividades realizadas y las acciones del II PAP-ME.
- Temáticas abordadas en las actividades realizadas.
- Áreas del Plan donde se ubican.
- Organismos Públicos que han realizado este tipo de actividades.
- Cantidad económica invertida en este tipo de actividades.

*Categoría 5: Adaptación, Ampliación de Recursos*

- N° de actividades.
- Nivel de adecuación entre las actividades realizadas y las acciones del II PAP-ME.
- Temáticas abordadas en las actividades realizadas.
- Áreas del Plan donde se ubican.
- Tipo de actividades (continuar con un recurso/servicio, apoyar/incentivar, crear recursos-servicios, ampliación de recursos/servicios y adecuación/flexibilización de recursos/servicios).
- Tipo de apoyo/incentivo proporcionado (subvenciones, espacios físicos, premios, desgravaciones).
- N° de nuevos servicios o plazas creadas o ampliadas.
- Tipo de adecuación (flexibilidad de horarios, calendario, eliminación de barreras,...).
- Personas/idades familiares/entidades beneficiadas, directamente, con este tipo de actividades (número, sexo, edad).
- Colectivos destinatarios de este tipo de actividades.
- Organismos Públicos que han realizado este tipo de actividades.
- Cantidad económica invertida en este tipo de actividades.

*Categoría 6: Coordinación, Colaboración, Intercambio*

- N° de actividades.
- Nivel de adecuación entre las actividades realizadas y las acciones del II PAP-ME.
- Temáticas abordadas en las actividades realizadas.
- Áreas del Plan donde se ubican.

- Tipo de actividad (reuniones, proyectos conjuntos, convenios, congresos, jornadas).
- Colectivos que han participado en este tipo de actividades (Organismos Públicos, Instituciones, Profesionales...).

*Categoría 7: Intervención sobre Normas Jurídicas y Sociales*

- N° de actividades.
- Nivel de adecuación entre las actividades realizadas y las acciones del II PAPME.
- Temáticas abordadas en las actividades realizadas.
- Áreas del Plan donde se ubican.
- Organismos Públicos que han realizado este tipo de actividades.
- Cantidad económica invertida en este tipo de actividades.

Además, con el fin de conocer el nivel de cumplimiento de los compromisos adquiridos por los distintos Organismos en relación a la ejecución del II PAPME, se contrastan las acciones del Plan donde han actuado con aquellas que estos asumieron.

## **4.3.**

## **CONCLUSIONES**

### **4.3.1.**

### **APORTACIONES DE LOS INSTRUMENTOS DE EVALUACIÓN**

El diseño de cuestionarios cerrados ha disminuido el posible sesgo introducido por la persona responsable de codificar las respuestas facilitadas por los Poderes Públicos. Ello facilita una mayor aproximación a las actuaciones reales llevadas a cabo por los Organismos Públicos.

Además de información cuantitativa, se ha obtenido información de corte cualitativo (métodos de intervención; temáticas abordadas; sexo, edad de los colectivos receptores,...).

La agrupación de las acciones propuestas en el II PAPME en siete categorías ha permitido hablar de niveles de intervención que entrañan grados de dificultad diferentes. Ello ha posibilitado conocer si las actuaciones realizadas corresponden a un nivel muy básico (sensibilización, orientación) o si dichas actuaciones se dirigen a remover aquellos obstáculos que generan situaciones de discriminación (formación, recursos, intervención sobre normas jurídicas y sociales).

Otra aportación importante es el haber permitido evidenciar las discrepancias existentes entre un Plan de actuación teórico y las actuaciones llevadas a cabo desde los diversos Organismos. Esta información es de gran utilidad de cara a la elaboración de futuros Planes.

Asimismo, los indicadores de evaluación permitirán conocer la evolución de las políticas públicas sobre la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

#### **4.3.2. EN RELACIÓN A LOS ORGANISMOS PÚBLICOS RESPONSABLES DE LA EJECUCIÓN DEL II PAPME**

Se ha constatado un aumento en el número de Organismos Públicos que han aportado información sobre sus actuaciones.

El número de cuestionarios recibidos se ha incrementado notoriamente.

#### **4.3.3. ALGUNOS EFECTOS COLATERALES ENCONTRADOS**

El diseño utilizado para evaluar el II PAPME está siendo un referente importante para diseñar la evaluación de los Planes Territoriales y Municipales que algunos Organismos Públicos han elaborado, o se encuentran en proceso de elaboración.

#### **4.4. LIMITACIONES DE LA EVALUACIÓN DEL II PAPME**

Existen importantes dificultades para lograr que todos los Organismos de la Administración informen sobre las actuaciones que están llevando a cabo. Por tanto, Los resultados que se obtienen tanto anualmente como al final de la legislatura recogen, de forma parcial, lo que realmente se está llevando a cabo. Ello conlleva la necesidad de plantear el diseño de estrategias de intervención que subsanen, en la medida de lo posible, esta dificultad.

Otra limitación importante, ya mencionada con anterioridad, es la imposibilidad de que esta metodología de evaluación permita evaluar el "éxito" o "fracaso" de este tipo de Planes. No permite conocer si los cambios producidos en la situación de las mujeres se han debido a la ejecución de los mismos. Una posible solución sería diseñar programas específicos que contemplasen evaluaciones con diseños cuasiexperimentales. Sin embargo, esta solución, hoy por hoy, no es factible debido al propio diseño del II PAPME y a que ello supondría un coste económico añadido importante.

Existen dificultades importantes para encontrar un marco teórico que se adecúe tanto a las necesidades como a los intereses derivados de este tipo de evaluaciones. Actualmente, no parece existir un modelo de evaluación que sea lo suficientemente flexible para abarcar toda la complejidad de un Plan de estas características (diversidad de actuaciones, de colectivos, de ámbitos de actuación, de Organismos ejecutores,...) y que, a su vez, responda a las exigencias marcadas por el propio método científico.

---

## *Bibliografía*

- CAMPBELL, D.T. (1969). "Reforms as Experiments", en *American Psychologist*, 24; in Subirats J., 1989, *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- CRONBACH, L.J. (1982). *Designing Evaluations of Educational and Social Programs*, San Francisco, Jossey Bass.
- EMAKUNDE (1991). *Plan de Acción Positiva para las Mujeres en la Comunidad Autónoma de Euskadi 1991-1994*, Vitoria/Gasteiz, Instituto Vasco de la Mujer.
- EMAKUNDE (1995). *II Plan de Acción Positiva para las Mujeres en la Comunidad Autónoma de Euskadi*, Vitoria/Gasteiz, Instituto Vasco de la Mujer.
- ROSSI, P.H. & FREEMAN, H.E. (1985). *Evaluation. A systematic Approach*, Londres, Sage.
- SUBIRATS, J.(1989). *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.

---

*"Marco ideológico"*

**ISEL RIVERO Y MÉNDEZ**

Directora del Centro de  
Información de la ONU  
en España

**ROBIN EVONNE MORGAN**

Asesora internacional en temas  
de género

*"Movimientos sociales"*

**M<sup>a</sup> ÁNGELES RUIZ-TAGLE  
MORALES**

Presidenta española del Lobby  
Europeo de Mujeres

**NIEVES PÉREZ ALONSO**

Representante de la Comisión  
Consultiva de Asociaciones de  
Mujeres de Euskadi

*Estrategias  
para el acceso  
de las mujeres  
a la toma de  
decisiones*

## *Buenas tardes*

Existen dos marcos paralelos en los cuales se está luchando por la igualdad de la mujer. Uno que es el nivel nacional y otro que es el global. Ambos son complementarios ya que las organizaciones nacionales y regionales de mujeres llevan a las Naciones Unidas sus preocupaciones, ideas, estrategias, resultados de investigaciones, y lo que es más importante, sus experiencias.

Durante cincuenta y un años la Comisión para la Condición Jurídica y Social de la Mujer ha luchado precisamente para obtener la igualdad. Durante sus primeros 30 años se concentró en obtener los cambios en las legislaciones nacionales que abiertamente discriminaban a la mujer, como por ejemplo, el voto, el derecho a la propiedad, el derecho a heredar, el derecho de contraer matrimonio de una forma consensuada, el derecho a la nacionalidad, etc.

Sin embargo, aunque hemos hecho logros específicos con respecto a las leyes, la práctica ha dejado mucho que desear.

Aunque la Convención sobre todas las Formas de Discriminación contra la Mujer ha estado en vigencia cerca de 15 años, la pereza de los estados miembros en implementar sus artículos ha sido obvia.

No hay duda después de Beijing de que existe una unidad mundial de las mujeres en el reconocimiento de que no se ha alcanzado la igualdad. Pensamos todas que en Beijing habiendo ya tirado a un lado la lucha ideológica política de la guerra fría sería más fácil conseguirla.

No ha sido así. Las mujeres en la comunidad de estados independientes de la órbita soviética perdieron todas las ventajas que se habían enmarcado en la óptica marxista. Es más, se reinició una lucha de tipo religioso católico, ortodoxo cristiano y dentro del judaísmo. Además se perdieron muchas de las ganancias sociales que se habían obtenido, como el acceso a guarderías, permisos de maternidad, etc.

En muchos casos el estado social de la mujer en estos países se ha comenzado a asemejar a algunos países en vías de desarrollo.

Se hace poco a todos los niveles para la implementación del plan de acción de Beijing.

¿Qué impide que estos acuerdos consensuados globalmente tengan la vigencia necesaria?

En Europa las prioridades más tangibles que han ocupado a todos los países han sido la integración europea y el fortalecimiento de la OTAN.

La presencia de la mujer dentro de los corredores de poder es casi nula, con la sola excepción de la Secretaría de Estado Norteamericana que sí participa en las consultas de los 8 y de la OTAN.

El cuadro directivo de Naciones Unidas en 1985 era totalmente genérico masculino. A tal punto que en la foto institucional de la organización que se hace cada año donde figura el pleno del gabinete del Secretario General incluyendo a todos los directores generales de las agencias especializadas no había ni una sola mujer.

Esta foto que el grupo de mujeres de la ONU circuló abiertamente en los corredores de la Asamblea General destacaba que las Naciones Unidas era un club exclusivo de hombres y para hombres. En inglés esto se llama Stag Club, Club de Venados, y no se admiten mujeres.

---

La Asamblea General basándose en la recomendación de la Comisión Jurídica de la Mujer fijó finalmente cuotas para el nombramiento de la promoción de la mujer. El porcentaje ha variado pero se trataba de que hubiera un 50 por ciento de mujeres a niveles directivos para el año 2000. Se ha llegado a 37 por ciento y el actual Secretario General se ha comprometido a llegar a un porcentaje más alto para el milenio. En efecto ya ha nombrado a una Vice Secretaria General, Louise Frechette de Canadá.

Pero aún con estos logros, la gran mayoría de mujeres no accedemos a los lugares donde se toman las decisiones más pertinentes.

De facto no se nos consulta.

De país a país se ven diferentes problemas culturales y religiosos que hacen mella en nuestra condición de iguales a los hombres. Los fundamentalismos religiosos todos están abiertamente en contra de la participación de la mujer.

En los países occidentales, las mujeres no ocupan las cúpulas de decisión en los partidos políticos. Entonces me pregunto, ¿qué nos impide establecer las alianzas políticas necesarias para ganar el poder?

Uno de los ejemplos que me gusta compartir con los grupos con los cuales coloquio es la historia de Eleanor Roosevelt y Minerva Bernardino. Una, la viuda del Presidente Franklin Delano Roosevelt y la otra, una diplomática de carrera de la República Dominicana.

¿Sabían ustedes que fue por el esfuerzo, tozudez y convicción de estas mujeres que la Declaración Universal de los Derechos Humanos fuera adoptada hace 50 años?

Lo que demuestra que cuando las mujeres acceden a puestos de decisión y de poder y lo asumen, pueden de facto influenciar el curso político de, en este caso, la reglamentación del derecho internacional.

En los años 80 se habló del techo de cristal. Las medidas puestas en papel para la plena integración de la mujer se topaban con un obstáculo inamovible. Veíamos las cumbres pero no podíamos llegar a ellas. Los hombres, aún hoy, no quieren compartir el poder con nosotras. Los vínculos de fraternidad, de "bonding" masculino, son extraordinariamente fuertes, son biológicos.

En el Japón existen clubes de ejecutivos que van juntos a las geishas, o a las saunas. En los Estados Unidos también los hombres ejecutivos tienen actividades en donde las mujeres son segregadas como por ejemplo los juegos de poker, o el atletismo de boutique como los juegos de raqueta después del trabajo. En algunos países latinos los hombres se reúnen a jugar al dominó y en los países árabes se reúnen a tomar el té de menta y a fumar pipas de agua. En todas estas actividades, que no son arcaicas, sino que se practican hoy en día, la mujer no está presente, es más, es un requisito fundamental de que no se le permita la entrada.

En estas saunas, en estos juegos de poker que duran a veces hasta pasada la media noche, en los diurnos y nocturnos juegos de dominó, se toman decisiones. Las mujeres no tienen estructuras sociales de ocio comparables, es más, no las han hecho de una forma consistente que puedan formar parte de una estructura social, de un hábito, de una costumbre.

---

En esta situación de segregación, la mujer entonces se convierte en un ente invisible ya que cuando aparecemos en la escena es como si no estuviéramos allí.

Hay dos formas de contraatacar. Una requiriendo más visibilidad para entonces proveer a las niñas modelos diferentes en los que se suelen reconocer, y otra estableciendo estructuras que nos permitan reunirnos para intercambiar experiencias.

Por cierto lo que estoy diciendo no es nada nuevo. Esto las feministas americanas lo han discutido muy a fondo y sus propuestas no difieren de lo que muchas de nosotras hemos podido comprobar personal y globalmente.

Cuántas de nosotras no hemos sentido el aire glacial que permea la sala de reuniones cuando al hacer nuestra entrada los hombres o se ponen de pie en gesto de respeto hacia la condición femenina o nos piden que tomemos nota asumiendo enseguida que somos las secretarias. Ambas actitudes niegan un comportamiento de iguales.

Por otra parte, cuántas de nosotras no hemos sentido que al llegar a una reunión las decisiones ya han sido tomadas y lo que estamos haciendo es llenando un hueco en la postal o en la foto de aniversario.

El hombre, como añadidura, aún no quiere, se niega a compartir la vida familiar en igualdad. Somos nosotras las que seguimos con la responsabilidad de cuidar de las otras personas. En tanto que esto continúe así, sin que nosotras mismas exijamos que se compartan los deberes, sin que nosotras mismas eduquemos a nuestros hijos varones a que compartan las labores domésticas, los patrones de conducta no cambiarán.

Lo personal es político. Y todo lo político se relaciona con el poder.

Hay, en mi opinión, que continuar en dos vías paralelas, la nacional, que incluye lo personal, y la global. Pero también no podemos bajar la guardia, tenemos que continuar argumentando, protestando, empujando. En este caso, porque se cumplan las medidas acordadas en Beijing, por ejemplo. La otra vía, que se me ocurre es la más importante ahora, la de establecer coaliciones políticas entre mujeres de diversos partidos y tendencias. La de ganar fuerzas a través de estas coaliciones y llevar a los hombres de los partidos, de los gobiernos, a pactar con lo que sería una fuerza política demostrada en votos. La estructura partidista europea es en este sentido muy rígida y no aporta la flexibilidad de que una o un delegado o diputado pueda votar fuera del bloque de su partido.

Pero estoy segura de que la política del nuevo milenio se va a desenmarcar de los partidos y va a regresar a la voluntad política de la base. Esto es obvio ya que el pluralismo, el multiculturalismo, habla de una política de inclusión y no de exclusión. Esto es igualmente evidente, ya que las minorías étnicas y lingüísticas hablan ahora como hablaban los países colonizados, hablan de una autodeterminación. Estoy segura de que la población, las votantes y los votantes preferirían un sistema más flexible en el cual sus intereses fueran mejor representados que los intereses de un partido cualquiera que sea.

La otra cuestión es el voto directo. Porque si la alcaldesa x o z que ha hecho un buen papel en x pueblo y que se quiere presentar al parlamento fuera de un partido va a ser elegida como inde-

---

pendiente. Es a través de las estructuras de los partidos que se maneja el poder patriarcal convencional y ya estas estructuras concebidas por los hombres están oliendo a viejo.

Es esencial que las mujeres se acerquen a la vía política, que es la del poder, por las vías de los gobiernos locales pues es allí donde se construye un apoyo específico, es decir, apoyo es equivalente a votos. Una mayor descentralización del poder a los gobiernos locales favorecerían a las mujeres que quieren vincularse a la vida pública de una forma más activa.

Las alianzas políticas de mujeres son igualmente esenciales en el paso de medidas que favorezcan a las mismas.

Las Mujeres Progresistas aquí en España acaban de concluir un nuevo contrato social. Pero tendrán que depender del apoyo de los compañeros en diferentes partidos para que este documento no sólo sea leído y discutido, sino para que sus medidas se implementen.

Dependerá en gran medida del número de mujeres que aún en minoría puedan hacer el lobby en defensa del mismo.

Aunque pueda sonar repetitivo, termino esta charla con un extracto de conclusiones que hiciera un grupo de personas expertas convocado por las Naciones Unidas para estudiar el papel de la mujer en la vida pública:

- la mujer expresa un interés especial por la justicia y la dimensión ética de la política, debido en parte a su experiencia de la injusticia;
- la mujer tiene un talento para establecer un orden de prioridades y realizar tareas complejas adquirido al tener que mantener un equilibrio entre fuerzas opuestas que compiten por su tiempo y atención en la familia, el trabajo y la comunidad;
- la mujer tiene un cabal conocimiento del valor del consenso y del acuerdo, adquirido gracias a su función central en las relaciones sociales;
- la mujer expresa y tiene un vivo interés por las generaciones futuras.

Tenemos que comprometernos todas a continuar luchando por metas que ya han sido trazadas. Nuestra misma génesis en la sociedad ha sido estudiada desde todos los ángulos, participación, integración, desigualdades económicas, culturales. El concepto de la perspectiva de género es el resultado de todos estos estudios, estrategias y planes de acción. Pero nos falta un mayor compromiso político. Esta debe ser nuestra prioridad número uno para el próximo milenio.

Eskerrikasko. Muchas gracias.

## *Buenos días, hermanas mías:*

Me gustaría comenzar pidiendo que os unáis a mí en un aplauso para quienes han organizado este Congreso —no sólo la dirección de Emakunde, sino también a todo su personal—. ¡Estoy segura de que ninguna ha tenido tiempo de lavarse la cabeza ni de dormir por lo menos durante seis semanas, ya que organizar semejante conferencia es a la vez un acto de masoquismo y de heroísmo! (Aplausos)

Uno de los acontecimientos más emocionantes surgidos del Movimiento mundial de las Mujeres durante las últimas décadas ha sido la reivindicación de la “historia de la mujer” —que incluye el papel, previamente no reconocido, de la mujer como iniciadora y protagonista estelar de prácticamente todos los movimientos para el progreso social del siglo pasado (e incluso anteriores).

En cierto sentido, no resulta sorprendente ya que, todos los temas son “cosas de mujeres”.

Las mujeres somos mayoría numérica en la especie humana, de modo que todo nos afecta. Somos dos tercios de la población analfabeta —así que la educación, es una “cosa de mujeres”. Constituimos el 90% de la población refugiada —así que guerra y paz, son “cosas de mujeres”. Formamos la mayoría entre quienes trabajan la tierra en el mundo (el 80% de las labores agrícolas de África las hacen las mujeres), así que la agricultura, los negocios agrarios y la ecología son “cosas de mujeres”. Somos tres cuartas partes de la población pobre del mundo, así que el desarrollo y la deuda son “cosas de mujeres”. Los vertidos tóxicos, pesticidas y accidentes nucleares tienen como sus primeras víctimas al sistema reproductor de las mujeres en forma de cáncer, alumbramientos de bebés muertos y nacimientos deformes —así que el medio ambiente y la energía son “cosas de mujeres”. Como somos de todas las tendencias y colores, el racismo, la vejez y la incapacidad son “cosas de mujeres”. Y, naturalmente, existen dos áreas que influyen sobre las mujeres, con independencia de culturas, de un modo crucial —el derecho humano a la libre reproducción y el derecho humano a la elección sexual.

Hoy no hay tiempo suficiente para un análisis, con profundidad y a través de las diferentes culturas, del papel de las mujeres en movimientos sociales tales como la ecología/medio ambiente (desde Ellen Swallow en el siglo XIX y Rachel Carson en los EE.UU. a Wangari Mathaii en Kenia), las luchas revolucionarias/coloniales/neo-coloniales (desde el notoriamente traicionado movimiento de las mujeres argelinas a Me Katilili, que fue la primera en luchar contra Gran Bretaña en África), los movimientos pacifistas y antimilitaristas nacionales y mundiales, los movimientos para la salud y el bienestar, la concienciación para el bienestar de los niños y niñas, la reforma de las prisiones, la revalorización económica, la salud pública y los derechos humanos. De hecho, desde el nacimiento de las primeras zonas desnuclearizadas en las Islas del Pacífico a los movimientos de derechos civiles contra el racismo en los EE.UU., a la organización del trabajo de la población inmigrante de América Latina, a los movimientos para el desarrollo sostenible en África, a las economías de micro-crédito en la India (Ella Bhat lo empezó, aunque el mérito se lo atribuyen a Grameen), al activismo en favor de la paz en Europa —las mujeres han sido las iniciadoras no reconocidas, visionarias, organizadoras de base y líderes pioneras.

---

Sin embargo debemos examinar el proceso, bastante sistemático, mediante el que los hombres se han apoderado del control de estos movimientos en el pasado —con la notable excepción del Movimiento Internacional de la Mujer mismo— y cómo la presencia/visión/liderazgo de las mujeres fueron de ese modo erosionados, negados y de hecho, erradicados.

El proceso sigue un patrón —uno que es al mismo tiempo desternillante y enfurecedor. Yo dibujé este proceso en mi libro *El Diablo Amante: Sobre la Sexualidad del Terrorismo*, y quiero compartirlo aquí con vosotras:

1. Las mujeres se dan cuenta de un problema, comparan sus notas, le dan un nombre y deciden hacer algo al respecto.
2. Las mujeres pasan, de la lucha diaria que rige su existencia (escondiendo a las niñas y a los niños de traficantes de esclavas y esclavos o ejércitos, guardando a escondidas comida para sus familias hambrientas, escribiendo cartas de protesta), a formar grupos de trabajo con otras mujeres (grupos de madres y padres, afiliaciones de iglesia, asociaciones de "buenas obras", comités de acción vecinal, gremios de mujeres, etc.). Todos estos movimientos son voluntarios. Los grupos son informales, fluidamente estructurados y llenos de un sentido de esperanza y buena voluntad.
3. Estos grupos urgen, persuaden y embaucan a los hombres para que tomen parte: el agonegocio está sustituyendo a la granja; la esquina necesita un semáforo; no debíamos tener una escombrera de desperdicios tóxicos tan cerca; esta aldea necesita un pozo. Haría una caracterización de esta fase como "por favor Jorge, ven conmigo a la reunión. Es útil. De veras, te gustará".
4. Los hombres, finalmente, participan. El tema es ahora importante porque deja de ser una "cosa de mujeres". Los hombres toman el liderazgo. Las mujeres consienten esto porque se sienten aliviadas, ya que los hombres ahora se han interesado y van a actuar. Saben que a los hombres se les Tomará en Serio y saben también que los hombres no volverán a futuras reuniones si ellos no son los líderes.
5. Como el tiempo de los hombres es valioso, los puestos de liderazgo ya no pueden ser voluntarios; los hombres deben ser retribuidos y, por tanto, hay que conseguir fondos. Las mujeres obtienen el dinero mediante más trabajo voluntario (haciendo y vendiendo cestos, pastas, etc.).
6. Los hombres consideran a las mujeres como accesorias al tema porque ahora se trata de algo Político. (Tautológicamente, si es una cosa de mujeres, no es importante; y si es algo importante, no es cosa de mujeres). Debido a la autoalimentada miopía de su definición de cosas de mujeres, los hombres las excluyen de la comunidad política y dicen sencillamente que, hasta entonces, el grupo sólo hablaba para quienes estaban ya convencidos. Sin embargo ahora, los hombres crearán un "movimiento" de verdad, es decir, los hombres se enfrentarán a otros hombres.
7. Sucede un cambio de tono fatal, un deslizamiento desde una postura de integridad moral y espiritual (ahora considerada sentimental, idealista, "sólo para-mujeres") a una de pseudo-rectitud. Si el activismo anterior era de orientación eclesial, por ejemplo, el cambio probable será pasar de una base espiritual a una de fanatismo religioso. Se da una ruptura entre lo práctico y lo metafísico, perdiéndose el primero en fundamentalismo materialista y el último en fundamentalismos religiosos de diversa índole.

8. El resultado de esta fragmentación es la aparición de la falacia del “bien superior”, que conduce a una actitud de “el bien justifica los medios”. A medida que proliferan las abstracciones, es probable que el asunto original se olvide por completo. Una vez en este punto, la incomodidad con la situación que expresan las mujeres, es rechazada como conservadurismo, cobardía, liberalismo o complot. La aceptación de esta situación es la que separa a las muchachas de las mujeres.

9. La combinación de una representación cerrada, la pseudo-rectitud y el concepto de un bien superior abstracto, introducen la hombría como el problema real. La identidad de la hombría depende ahora de hacer la lucha. Retórica, herramientas, armas y uniformes, se convierten en fetiches de la identidad de la hombría. El resultado es un callejón sin salida: es la diferencia que va de vivir para una causa —por ejemplo luchar para mejorar la calidad de vida— a morir por una causa, y que ahora encaja perfectamente. La violencia. Quienes dudan o ponen objeciones, son traidores.

10. Una política de esperanza se ha convertido en una política de desesperación. La meta es ahora demasiado abstracta y absoluta para ser alcanzada, pero tampoco la hombría puede quedar satisfecha con menos. Aparece el cinismo, así como también las estrategias de provocación y polarización. Lo que una vez tuvo como meta un triunfo humanístico tiene ahora como fin una derrota purista. El martirio. El Estado obliga.

La política debajo de la política, era la hombría.

(Una manera de ver este absurdo con perspectiva es dar la vuelta al reverso e imaginar a la gente alardeando de matar y morir en “luchas de mujer”).

Una y otra vez, el borrar a las mujeres impregna la teoría y la práctica del tal llamado cambio político, dejando de este modo la estructura política inherentemente intacta. Lo hemos visto en toda revolución (quizás descrita más exactamente por el término “revolvimiento”) habida hasta la fecha. Todavía lo vemos en las luchas por la liberación del Tercer Mundo; todo, incluyendo una muestra de mujeres “duras” —como es de esperar— y con la mayor parte de las mujeres tratando desesperadamente de encontrar estrategias alternativas a la violencia. Persiste en la continua falta de interés (o en un interés sólo de palabra) por las “cosas de mujeres”, según definen los líderes, tanto designados como insurgentes.

Tres ejemplos cortos de la historia reciente dan muestra del proceso.

El movimiento pro-derechos civiles de los EE.UU. comenzó como una corriente de orientación feminista, así como organizado por mujeres, en las iglesias para personas de raza negra del sur de los EE.UU. Esa extensa afiliación de grupos de mujeres, diaconisas, clubes de “encuentros y señoras”, tenía sus raíces, a su vez, en tres siglos de activismo de las mujeres Afro-americanas. Se había convertido en un sistema, increíblemente valeroso, de resistencia y protección para sus familias, incluso bajo las sofocantes prohibiciones de la esclavitud. Había creado, entre otros actos de resistencia, el Ferrocarril Subterráneo. Ciertamente, las Antecesoras.

Se dice que el actual movimiento pro-derechos humanos de los EE.UU. nació en Montgomery, Alabama, el día de 1955, en que Rosa Parks se negó a levantarse de su asiento en la parte de-

---

lantera del autobús ... porque se encontraba cansada. Entretanto, Fannie Lot Hammer era la dinamita política para la igualdad de derechos en Mississippi y miles de otras mujeres negras hacían lo mismo organizando, azuzando y trabajando a lo largo y ancho del país. Sin embargo, a medida que el "movimiento" salía a la superficie, lo hacía liderado por hombres, aunque sus tácticas de no violencia fueron influenciadas durante años por las mujeres que lo habían alumbrado, y esas mismas tácticas eran articuladas por predicadores, cuyo carisma les había sido investido por esas mujeres. Con el surgir del Poder Negro vino la "hombría". El descenso hacia la violencia había comenzado. Acabó en tiroteos entre la policía y las Panteras Negras, la policía y el Ejército Simbiótico de Liberación, la policía y el Ejército Negro de Liberación; desde entonces hasta hoy, las mujeres han estado recogiendo los pedazos.

Observen el patrón. El movimiento medio-ambiental de los EE.UU. lo empezó, de hecho, Ellen Swallow, que fundó la disciplina científica de la ecología y fue la primera mujer admitida en el Instituto de Tecnología de Massachusetts (MIT). Más popularmente, sin embargo, se cree que lo empezó Rachel Carson con su libro iniciático *Primavera Silenciosa*. En aquellos días, cuando la ecología era considerada un tema "blando", los hombres estaban más atareados organizando la salvación de sus propios pellejos —quemando borradores de leyes y oponiéndose a la guerra del Vietnam (y haciéndolo de un modo sorprendentemente guerrero para unos pacifistas). Pero en las últimas décadas, trabajar en asuntos de medio ambiente se ha convertido en algo de hombres. En este espacio de tiempo, mientras las mujeres formaban parte de las manifestaciones y sentadas, y constituían el personal de las pequeñas oficinas, las tácticas de los hombres se hicieron cada vez más combativas. Para 1985, el "ecoterrorismo" había hecho su aparición.

Observen el patrón. El movimiento del derecho al bienestar en los EE.UU. ha sido desde el principio un movimiento acerca de, por, de y para mujeres. Sin embargo, las verdaderas líderes originales —mujeres que ellas mismas estaban o habían estado recibiendo ayudas— fueron desplazadas por hombres que las creyeron insuficientemente agresivas. Las mujeres estaban bien para sacar el tema a la palestra, para "sentirlo profundamente" para aparecer como sus "víctimas", pero la acción había de ser decidida y dirigida por los hombres. Theresa Funciello, una de las primeras organizadoras, fue criticada porque, aunque su lúcido análisis teórico y su discurso apasionado podían mover a la gente a actuar, se negó a apremiar a mujeres y niños y niñas a participar en tácticas en las que podían resultar heridos. Hasta el día de hoy, dice "no haré con los niños de otros lo que no haría con los míos". La Organización Nacional del Derecho al Bienestar llegó al máximo de militancia ... y se disolvió. Años después, Funciello y otras mujeres como ella, están aún recogiendo los pedazos; todavía organizando y trabajando, en un tema que ha perdido el encanto. Los líderes hombres, mientras tanto, han ido a puestos confortables dentro de la burocracia de la obra social.

No es, pues, de extrañar que las mujeres, en el proceso de reclamar poder, hayan empezado a redefinirlo: no poder sobre, sino poder para... efectuar un cambio profundo.

Esto significa, en parte, que las mujeres finalmente se dieron cuenta de que lo fundamental para luchar por los temas que les preocupaban estaba en la base: luchar por ellas, sus propios dere-

---

chos, su propia capacitación política y económica, su propio acceso a los órganos de decisión, y su propia y única visión para el cambio desde la perspectiva de las diversas culturas. Porque, a pesar de la afirmación de nuestra diversidad, compartimos, de hecho, una visión transformadora que cambiaría drásticamente la sociedad.

Si tuviera que definir patriarcado en una palabra, ésta sería compartimentación.

Moldeando y dividiendo el mundo en categorías y nichos: separando a la gente por raza, sexo, edad, aptitud, clase, preferencia sexual, nacionalidad, etnia. Separando la ley de la justicia, el sexo del amor. Trazando líneas imaginarias sobre el planeta e insistiendo en fronteras nacionales. Sin embargo, el efecto de Chernobil vaga indiferente a través de esas fronteras y la lluvia ácida de los EE.UU. no se detiene en la frontera con Canadá pensando "¡Eeepa! ¡No debo caer sobre Canadá! ¡Yo soy lluvia ácida de los EE.UU.! Semejante compartimentación es, cuando lo piensas, verdaderamente psicótica.

Si tuviera que elegir una palabra para describir la energía feminista global, esa sería coherencia. Por ejemplo, comprender que no puedes hacer propuestas sobre superpoblación a menos que consultes a las mujeres del lugar de que se trate, y a menos que los programas de población vayan unidos a proyectos generadores de ingresos, adiestramiento de habilidades y de alfabetización, tal y como piden las mujeres. Otro ejemplo: aprender el sistema de las Naciones Unidas y usar sus Convenciones de un modo eficaz (especialmente la Convención para Acabar con Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer y la Cláusula Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, así como la Declaración Universal de Derechos Humanos), a modo de poderosas herramientas en nuestra lucha. En todo el mundo, las mujeres hicieron esto de un modo muy efectivo en las conferencias de las Naciones Unidas de los años 80 (el medio ambiente de Río; la cumbre social de Copenhague; los derechos humanos de Viena y la de población de El Cairo), culminando con el escrito, notoriamente fuerte, que surgió de la Conferencia Mundial sobre la Mujer de Pekín. Todo esto está teniendo una influencia extremadamente positiva, democrática y transformadora, por medio de ONGs, sobre los gobiernos, las Naciones Unidas, sobre el sector privado y sobre las sociedades en su conjunto, y los papeles estelares están siendo protagonizados por mujeres.

Algunos puntos para terminar:

- Nuestras estrategias deben ser incluyentes, trabajar dentro del sistema y manifestarse en la calle. La Hermandad de las Mujeres debe ser, no sólo poderosa y universal, sino también estratégica y sofisticada.
- Debemos estar alerta contra la reacción violenta; particularmente hoy en día, en su forma más virulenta: fundamentalismo religioso, que tiene como objetivo a las mujeres en todo el mundo, en su no reconocida pero muy real, agenda política, y cada fundamentalismo comparte los mismos objetivos con el otro: los extremistas hindúes, los fundamentalistas islámicos, los cristianos protestantes ultra-derechistas de los EE.UU., los fundamentalistas budistas, la creciente ortodoxia judía en Israel, etc. Y, por supuesto, aquí en España, el notoriamente manipulador Opus Dei. Debemos aprender de lo que las valerosas feministas están haciendo para luchar contra los fundamentalistas en otras culturas y países, para hacerles frente en casa, aprendiendo a pensar de modo global y a actuar de modo local.

- 
- Siempre debemos recordarnos a nosotras mismas que nuestra tarea es cambiar el sistema y no, consentir que él nos cambie, y también que no estamos aquí para conseguir poder para un ramillete de mujeres, sino para la capacitación de multitudes, y cambiar así la naturaleza misma del poder.
  - Dentro de Europa y especialmente en España, no debemos permitir más que las lealtades partidistas manipulen y dividan a las mujeres. Las mujeres del País Vasco en particular, debieran comprender la necesidad de autonomía, y de que exista un Movimiento de Mujeres autónomo, que presione a los partidos políticos para que éstos respondan ante las mujeres como electorado, no seguir permitiendo a los diversos partidos manipular a las mujeres y vaciar la energía feminista para fines definidos, en última instancia, por el liderazgo de los hombres.
  - Sed audaces. No sintáis miedo de vuestro propio dolor, rabia y visión. Se trata, después de todo, de una revolución cuya última finalidad es el amor. No un amor empalagoso, estilo Disney, sino uno furioso, expiatorio, que pide cambio (lo que en realidad sería halagador para los hombres, si al menos se dieran cuenta).

Os traigo un regalo: "el Credo de la Mujer", que escribí antes de Pekín y que Isel Rivero ha traducido habilidosa y amablemente al español; está también disponible en otros nueve idiomas, a través del Instituto para la Hermandad Global de la Mujer, en los EE.UU. Y para terminar, os deseo poder, y os deseo la gracia de utilizarlo bien.

Gracias.

Comenzaré mi intervención agradeciendo a EMAKUNDE y a su Directora la invitación que se nos hace para intervenir en un tema que fue el pistoletazo de salida tanto del LEF como de la propia CELEM, considerándonos por tanto interlocutoras válidas en las políticas de género, pudiendo esto servir de ejemplo para otras Instituciones o grupos en lo que es el concepto del espacio que debemos ocupar las Organizaciones de Mujeres en una sociedad civil.

Mi exposición constará de tres apartados:

1. Un primer apartado, en el que haré una serie de consideraciones generales a modo de introducción.
2. Un segundo apartado, en el que analizaré la situación actual en la que nos encontramos el colectivo "mujer" en las tomas de decisiones y enumeraré los obstáculos que nos siguen impidiendo este acceso al poder político, económico, cultural y social.
3. Un tercer apartado que lo dedicaré a las estrategias, que desde nuestro punto de vista, tenemos que adoptar para conseguir nuestro objetivo.

## 1.

## *Introducción*

A modo de introducción diré que, sin dejar de reconocer el avance que nosotras las mujeres hemos obtenido tras conseguir las reivindicaciones históricas del movimiento feminista, expresado en una igualdad legal o formal, es evidente que la igualdad real, cara al siglo XXI está aún por conseguirse.

Actualmente la situación de las mujeres en España se caracteriza por la igualdad conseguida en el ámbito legal, y la desigualdad real que se percibe en la vida cotidiana de cualquiera de nosotras a poco que investiguemos sobre ello.

Las Políticas de Igualdad desde una perspectiva de género, defendidas por el Movimiento Feminista, es verdad que han removido los obstáculos históricos tanto en el ámbito legal como en el institucional, y que estos han sido elementos claves en el desarrollo de estas políticas y en la nueva imagen de la mujer, pero esto no oculta el déficit de igualdad y discriminación que aún percibimos y que nos es necesario erradicar para llegar a conseguir nuestro objetivo cara al nuevo milenio, y que no es ni más ni menos que esa igualdad real.

A nosotras las mujeres, como primeras interesadas, nos corresponde poner fin a los obstáculos que nos impiden alcanzar esta igualdad real, e implicar en su consecución a toda la sociedad.

Es evidente que la situación provocada por el cambio en el papel social de la mujer (entrada en el mercado de trabajo, educativo, nuevas legislaciones, etc.) hace imprescindible un cambio estructural de la sociedad desde una perspectiva de género.

Actualmente siguen vigentes las estructuras creadas por la sociedad patriarcal, que instituyó la división social del trabajo en razón del sexo, configurándose una organización social sexista, reservándonos a las mujeres el ámbito de lo privado (trabajo no remunerado, familia, cuidado de hijos e hijas, etc.) y a los hombres el ámbito de lo público (el poder, la cultura, el trabajo remunerado). Es hora ya que este viejo contrato social se denuncie por obsoleto y que las mujeres tomando el protagonismo de nuestro propio futuro reclamemos un nuevo contrato social de género, que dé paso a una nueva estructuración de la sociedad. Hay que establecer unas relaciones entre hom-

bres y mujeres basadas en el campo de las ciencias sociales (género) y no de las que se derivan del campo de la biología (sexo); una nueva forma o modo de cooperación y compromiso entre ambos que permita y haga posible la sustitución de la exclusión por la cultura del compartir, promoviendo valores que posibiliten una nueva sociedad compartida entre hombres y mujeres.

Pero para que las estructuras de esta sociedad patriarcal puedan ser contestadas y denostadas, este contrato de género debe sostenerse tanto a nivel individual e interpersonal, como estructural e institucional, en un esfuerzo de querer construir un tipo de sociedad más igualitaria, solidaria, democrática y participativa.

En base a esto, las demandas del Movimiento Feminista son actualmente más profundas, pues no se trata ya solamente de conseguir la igualdad de derechos, sino de cambiar las estructuras de esta sociedad patriarcal, que nos está claramente impidiendo (entre otras cosas) el acceso al poder, al empleo, etc. y por tanto a conseguir esa igualdad real.

Así compartir el trabajo (remunerado y no remunerado), la familia, el ocio, el poder, etc. es el fundamento de la sociedad que queremos construir. Intercambiar los espacios públicos y privados debe ser ya una norma de convivencia que impere en las sociedades.

Ya hemos explicitado anteriormente que uno de los logros de este nuevo contrato social de género, es el de compartir el poder, haciendo que las mujeres participen en la toma de decisiones de todo tipo, políticas, económicas, culturales, sociales, etc. Para conseguir esto es imprescindible que la introducción del concepto de paridad (Democracia Paritaria) sea adoptado tanto en las organizaciones y estructuras de las Organizaciones Políticas, Sindicales, Culturales, Sociales, etc., así como en las Institucionales.

Hay que exigir además a los Partidos Políticos que adopten medidas de acción positiva que nos permitan a las mujeres ejercer el derecho de ser elegidas, para lo cual hay que introducir este concepto de paridad en los Sistemas Electorales.

Pero pasar de esta Reivindicación al Logro nos corresponde a nosotras las mujeres, y dependerá en gran parte en la forma de cómo trabajemos dentro del propio Movimiento de Mujeres. Es necesario tanto aunar esfuerzos organizándonos en Redes de Mujeres, como realizar un pacto entre mujeres o pacto de género que nos lleve a conseguir nuestras metas y objetivos.

## 2.

## *Situación actual y obstáculos*

### 2.1.

### SITUACIÓN ACTUAL

La participación de las mujeres en la toma de decisiones políticas se inició con la llegada del sufragio universal. En diez países de la Unión Europea se consigue a comienzos del siglo XX (1920). En otros países (4) después de la Segunda Guerra Mundial y en España durante la República (1931).

Después de un largo caminar, la situación actual porcentual de las mujeres en las tomas de decisiones políticas (Parlamento Europeo, Nacional, autonómico y Municipal) es la siguiente:

## PARLAMENTO EUROPEO

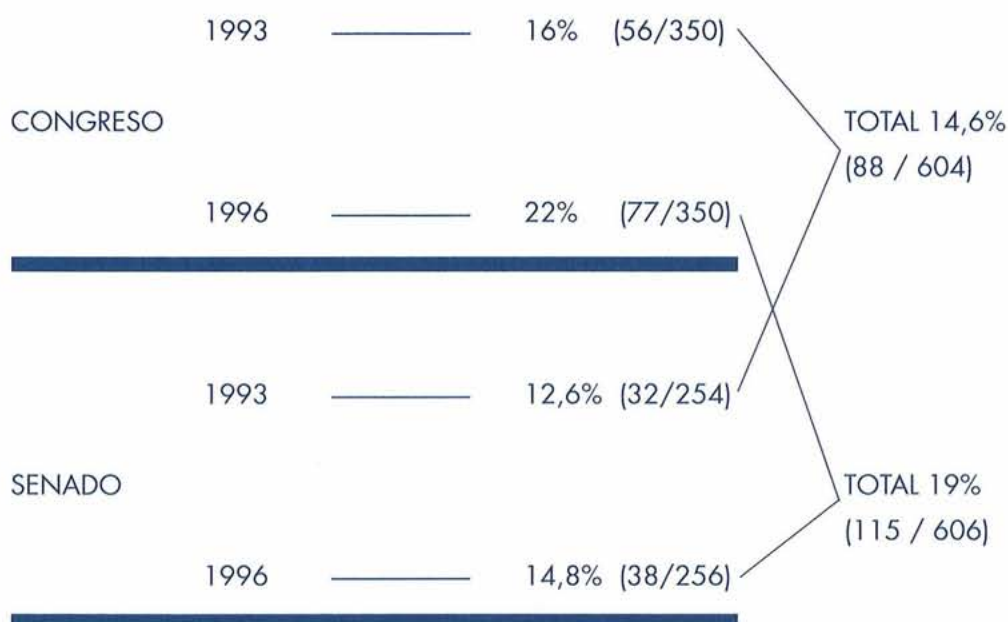
Proporción de Mujeres españolas en el Parlamento Europeo:

Elecciones 1989	15 %	(9/60)
Elecciones 1994	32,8%	(21/64)

El Parlamento Europeo ha pasado de 1989 de tener un 19% de Mujeres en su totalidad a un 28,7% actual. En este último porcentaje las españolas contribuimos con un 32,8%. España en esos momentos, 1994, obtiene un avance espectacular pasando a ocupar el cuarto lugar entre los Estados Miembros. Actualmente ocupa el séptimo lugar, tras la entrada de Austria, Suecia y Finlandia.

La Campaña "Más Mujeres al Parlamento" convocada por las Mujeres Europeas (LEF), apoyada y seguida en España por la CELEM dio su fruto.

## PARLAMENTO NACIONAL



Actualmente, 1997 y con motivo del reemplazo en los escaños del Partido Popular, tras la formación del Gobierno es:



<b>PARLAMENTOS AUTONÓMICOS</b>	_____	19,5%
ALCALDESAS	_____	6,5%
CONCEJALAS	_____	21,52%

En España la participación de las mujeres en el Congreso de los Diputados y Diputadas —por elegir un ejemplo—, es algo mayor que la media europea, desde que en las elecciones de 1989 algunos partidos políticos introdujeron medidas de acción positiva (CUOTA) para asegurar la presencia de mujeres en sus listas electorales.

Así desde las primeras votaciones en 1977, en el que el porcentaje estaba únicamente establecido en un 6,3%, hasta 1989 en el que se introduce la “CUOTA” pasa a ser de un 14,6 %, en 1993 de un 16% y en 1996 de un 22%.

Aquellas formaciones políticas que adoptan esta medida específica incrementan claramente su porcentaje de mujeres, colaborando a la elevación global del porcentaje en los distintos procesos electorales.

Así y como ejemplo podremos ver el comportamiento de las dos formaciones políticas más representativas:

<b>MUJERES DEL PARTIDO POPULAR</b>		<b>MUJERES DEL PSOE</b>	
	14% (1993)		17% (1993)
CONGRESO		CONGRESO	
	14% (1996)		27% (1996)
	9% (1993)		17% (1993)
SENADO		SENADO	
	9% (1996)		23% (1996)

(Por reemplazo en los escaños del PP, estos porcentajes han aumentado actualmente)

Por tanto mejoría en la situación actual con respecto de la anterior, pero queda largo camino por recorrer; porque lo que está pasando actualmente es que este aumento de mujeres en tomas de decisiones políticas (a través de la cuota) al no haber sido seguido en otras tomas de decisiones (medios de comunicación, órganos de carácter constitucional, órganos consultivos, económicos, culturales, sociales, etc.) está suponiendo una asimetría que es más o menos profunda dependiendo de la forma de elección de sus miembros.

Las lagunas o ausencias de mujeres más significativas son entre otras:

- Secretarías de Estado.
- Mujeres Presidentas de la Cámara ALTA o BAJA.
- Mujeres Presidentas de las Autonomías o Asambleas Autónomas.
- Portavoces de los Grupos Parlamentarios o Comisiones Parlamentarias.
- Tribunal Constitucional.
- Consejo de Estado.
- Consejo de Universidades.
- Academia de la Lengua.
- Presidentas de Consejos Sociales de la Universidad.
- Medios de Comunicación:
  - Dirección general ente Radio, TV pública.
  - Consejo de Administración RTV.
- Comunidad Científica.
- Etc.

En otras tomas de decisiones no existen las estadísticas o se accede mal a ellas. Así resumiendo se podría decir que la invisibilidad de las mujeres más grave en la obtención de estas estadísticas, entre otras, son:

- Los órganos de carácter constitucional.
- Los Consejos Consultivos.
- El acceso al poder económico y financiero.
- Los medios de comunicación.
- Etc...

El acceso a estas otras tomas de decisiones es imprescindible para conformar una alternativa de PODER del colectivo MUJER y no sólo de INFLUENCIA que es lo que actualmente poseemos.

## **2.2.**

## **ANÁLISIS DE LOS OBSTÁCULOS**

Analizar los obstáculos que aún persisten en la actualidad para definir posteriormente las estrategias con las que podemos vencerlos, es obligado e imprescindible.

Dichos obstáculos son tanto de orden estructural, como sociocultural, a saber:

- El esquema del pensamiento patriarcal, según el cual la esfera de lo privado y público son repartidas respectivamente a las mujeres o a los hombres, tal y como indicábamos al comienzo en las consideraciones generales que hacíamos.
- La persistencia de estereotipos sexistas que se mantienen a través de los medios de comunicación, familia, escuela, etc.
- El funcionamiento de la vida política que aún está basado en un modelo masculino (funcionamiento del sistema electoral, modos de selección de candidatos y candidatas, etc.) Modelo que constituye un déficit democrático, al no posibilitar a las mujeres (52% de la población) a parti-

cipar en las decisiones en todos y cada uno de los campos en los que se desarrolla la vida cotidiana.

- La organización social y el no reparto de responsabilidades familiares y domésticas que imposibilitan a las mujeres compaginar su vida familiar y profesional.

3.

## *Estrategias para conseguir nuestro objetivo*

El acceso de las mujeres al poder político puede servirnos de preparatorio para el acceso a todas las tomas de decisiones de la vida pública en los distintos ámbitos económico, social, cultural, laboral, etc.

Dos tipos de estrategias: una global y otras específicas que están claramente ambas ligadas a una Política de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres, tendente a acelerar la realización efectiva y a la creación de un clima propicio a la participación de las mujeres en la toma de decisiones en todos los dominios, en una sociedad del compartir.

**ESTRATEGIA GLOBAL.** Relacionada íntimamente con Políticas de Género entre las que se encuentran algunas de más interés para promover el acceso a la toma de decisiones como:

1. Instauración de Mecanismos Nacionales, Autonómicos y Locales promotores de Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres con Planes de Políticas de Género que faciliten el acceso de las mujeres en todos los dominios a la vida activa.
2. Promover la conciliación de la vida familiar y profesional. Políticas a favor del reparto de responsabilidades familiares y domésticas dentro de la pareja e infraestructuras de servicios sociales que liberen a las mujeres del trabajo no remunerado.
3. Utilización del sistema educativo, como instrumento privilegiado para modificar los prejuicios en cuanto al papel de la mujer y el hombre en la sociedad.
4. Utilización de los Medios de comunicación, como instrumento privilegiado para transmitir una imagen positiva de las mujeres.
5. Promoción de la actividad profesional de las mujeres como medio de autonomía económica y confianza en su capacidad de ejercer en política.
6. Fomento al Asociacionismo de Mujeres que dan apoyo y ejercen presión para que se lleve a cabo la DEMOCRACIA PARITARIA.

### **ESTRATEGIAS ESPECÍFICAS**

Las medidas de acción positiva para promover la participación de las mujeres en la vida pública pueden reagruparse alrededor de tres ejes que constituirán los puntos de apoyo para estas estrategias específicas. A saber:

- A. Concienciación a las mujeres de sus responsabilidades democráticas y del compromiso con el colectivo mujeres (nosotras).
- B. Cambios de funcionamiento en el sistema político.
- C. Medidas auxiliares que indirectamente apoyarían estas estrategias.

Estas medidas pueden ser llevadas a cabo a corto, medio y largo plazo según los casos y a través de los Gobiernos, Partidos Políticos, ONGs de Mujeres, etc.

A.1. MEDIDAS DE ACCIÓN POSITIVA dirigidas a concienciar a las mujeres de sus responsabilidades políticas como cumplimiento de un deber de ciudadanía y de un compromiso con el colectivo de género. Se trata de motivarlas a través de la adquisición de conocimientos, de practicar la cultura democrática y del reconocimiento y valoración del papel histórico que han jugado las mujeres en la sociedad, legitimando así la voluntad y el derecho a su participación activa en política. Para ello es importante:

- Ser informadas para despertarles el interés.
- Realizar campañas de sensibilización y con referencia a las mujeres que ya están actuando en política, deberán éstas de:
  - Apurar y promover a otras mujeres a la toma de decisiones políticas.
  - Interesarse en promover las políticas de Igualdad de Oportunidades en la que se reflejen los intereses de las mujeres.
  - Practicar la solidaridad entre las mujeres.
  - Apoyarse en las Redes de Mujeres, dando lugar a ese pacto de género.

A.2. MEDIDAS DE ACCIÓN POSITIVA dirigidas al cambio de funcionamiento en el sistema político.

- Históricamente la vida política ha estado marcada por la cultura masculina. Hay que conseguir por tanto la “feminización de la clase política”, y para ello hay que:
  - Reforzar el sistema de “Cuotas” de representación política de las mujeres, como medida transitoria o temporal hasta conseguir implantar la democracia paritaria.
  - Ya hemos anteriormente explicado la efectividad de la cuota como instrumento de control de la desigual presencia de mujeres en la toma de decisiones políticas.
  - Pero la efectividad de la cuota cuantitativa se tiene que corresponder con la cualitativa, en la que las mujeres elegidas se sientan comprometidas con el colectivo de género. Hay que dejar claro que el avance de las mujeres se debe a la movilización y actuaciones de este movimiento y que ninguna de nosotras podría haberlo alcanzado individualmente.
  - Dichas cuotas tienen que adoptarse además en las estructuras de los Partidos Políticos y en su toma de decisiones, y en los que debería implantarse sanciones efectivas por incumplimiento.
- Introducir estos criterios de paridad en el Sistema Electoral. Establecer medidas jurídicas que garanticen una participación equilibrada de hombres y mujeres (Democracia Paritaria), introduciendo cambios legislativos, para lograr que dicha participación no dependa de la voluntad política de un gobierno específico o de los dirigentes de un partido.

En aquellos países que se ha incluido esta medida ha sido positiva. Su implantación asegura el éxito.

Actualmente sólo Bélgica tiene en vigor esta medida, ya que en otros países ha sido anulada argumentando ser inconstitucional.

La CELEM está trabajando en este sentido en un proyecto específico sobre Reforma del Sistema Electoral, incluyendo el criterio de Paridad.

- Evaluación del Impacto diferencial de los sistemas electorales en la representación política de las Mujeres.

En este sentido el Parlamento Europeo ha publicado recientemente un documento de trabajo, en el cual revela que la representación proporcional parece ser el sistema electoral que lleva a un mayor número de mujeres a puestos de representantes políticas elegidas, —en contraposición del sistema mayoritario—, siempre claro está que éstas estén colocadas en puestos con posibilidad de salir elegidas.

- Medidas a adoptar por los Partidos Políticos en el sentido de facilitar la participación de las mujeres en las actividades de los mismos, reclamando una nueva organización del tiempo de éstas, atendiendo a las necesidades de conciliación de la vida familiar en ambos sexos.

Establecer programas de formación de cuadros para mujeres (específicos), así como una Base de Datos de recursos humanos (mujeres) con los nombres y perspectivas profesionales de las afiliadas al partido, o de independientes en el ámbito de su ideología.

A.3. OTRAS MEDIDAS AUXILIARES que aportan indirectamente apoyo a las anteriores estrategias:

- Dar a conocer los Datos Estadísticos por sexos de la participación en política y en otras tomas de decisiones, sensibilizando así a la sociedad del déficit democrático y sus consecuencias.
- Eliminar el sexismo del lenguaje. Hacer percibir que hay dos componentes del género humano y que como tales hay que nombrarlos, haciendo así un ejercicio en la visibilidad de las mujeres (lo que no se nombra no existe).
- Campañas de sensibilización realizadas por organizaciones de mujeres (Redes de Mujeres), haciendo visible ese “techo de cristal” que sigue obstaculizando el acceso de las mujeres a la toma de decisiones y fórmulas para romperlo. Incluir en éstas propuestas de candidatas.

Para terminar, comentar que la Unión Europea a través de la Comisión y la Red de Expertas, ha contribuido a fomentar estas medidas en gran parte, dando instrumentos a los distintos Países Miembros para llevar a cabo políticas a favor de la participación equilibrada de mujeres en la toma de decisiones.

A tal efecto ha financiado una guía cuya autora es Monique Leijenaar (Profesora de Ciencias Políticas en la Universidad de los Países Bajos y experta holandesa en la Red Europea “Las Mujeres en las tomas de decisiones”), con la colaboración de esta Red de Expertas, aunque no presente la posición oficial de la Comisión.

El objetivo de tal guía es ayudar a los Gobiernos, Partidos Políticos y ONGs de Mujeres de los distintos países de la Unión Europea, a convertir su actitud a favor de que las mujeres tengan más po-

---

der, en políticas concretas y globales dirigidas a incrementar el número de mujeres en cargos políticos.

Muchos Gobiernos, entre los que se encuentra España, han emprendido acciones aisladas que no forman parte de una política general integral para incrementar la participación política de las mujeres. Lo que falta por tanto son políticas y estrategias concretas, así como voluntad de aplicarlas. Esta guía consta de dos partes:

1. Una primera parte, que analiza el problema y cuantifica la situación de los Países Miembros, así como de la argumentación a favor de la participación de la mujer en la toma de decisiones políticas.
2. Una segunda parte semeja a un programa de política nacional (PPN) y en este sentido hace una lista de actividades y planes que deberá emprender el Gobierno de los distintos Países Miembros, a fin de conseguir el objetivo de equilibrio de los hombres y las mujeres en la toma de decisiones políticas.

No basta, por tanto, enunciar en un Plan de Igualdad de Oportunidades el objetivo de "Favorecer una participación equilibrada de Hombres y Mujeres en las tomas de decisiones", sino que hay que contraer el compromiso concreto de cómo, cuándo, de qué forma, en qué tiempo y con qué financiación se va a realizar esta política de participación de las mujeres en la vida activa.

Para lo cual las Organizaciones de Mujeres y las Redes de Mujeres, deberemos estar alertas reclamando en cualquier ocasión, sitio o lugar a nuestros derechos para que se conviertan en logros.

La política actual y la democracia necesita de las mujeres.

*Orígenes***1.**

La Ley del 5 de febrero de 1988 sobre creación del Instituto Vasco de la Mujer/Emakumearen Euskal Erakundea establece en su Art. 3, entre las funciones a desarrollar por éste, la de establecer relaciones y cauces de participación con Asociaciones, Fundaciones y otros Entes y Organismos que, en razón de sus fines o funciones, contribuyan a la consecución de los objetivos del Instituto, así como Instituciones y Organismos análogos de otras Comunidades Autónomas, del Estado y de la Comunidad Internacional.

Como consecuencia de otorgarle personalidad jurídica y presupuesto propio, ha dotado al Instituto y al desarrollo de su labor un importante grado de autonomía, tanto funcional como económica.

En esta medida, la adscripción de Emakunde a la Presidencia haciéndole depender orgánicamente del Lehendakari, posibilita que un Organismo de estas características elabore un Plan que atraviese de modo transversal toda la acción de Gobierno, efectúe su coordinación y seguimiento de modo horizontal, así como que actúe con una interlocución fluida y directa con el resto de Departamentos y Organismos Autónomos que componen el Gobierno Vasco, la Administración Foral y Local.

Otro aspecto positivo de la Ley es, precisamente, que impone el deber de aprobar —al inicio de cada Legislatura— Planes propuestos por Emakunde con medidas dirigidas a eliminar las trabas que impidan o dificulten la igualdad efectiva entre mujeres y hombres para su posterior aplicación en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Son los llamados Planes de Acción Positiva. Estos Planes se han desarrollado tanto con la Administración, en sus tres niveles, como con quienes Emakunde ha denominado “agentes de cambio para la igualdad de oportunidades”.

Un punto de referencia importante entre todos estos “agentes” son las diversas Asociaciones de Mujeres que operan en todo el ámbito de Euskadi.

Han sido el resultado de pequeños grupos de mujeres que sentían la necesidad de crear lugares de encuentro y de potenciar la relación, el desarrollo personal y la integridad del grupo.

En estos últimos años, muchos de estos grupos se han ido transformando en Asociaciones de ayuda mutua para ofrecer apoyo a las mujeres. Este movimiento asociativo tiene la cualidad de estar cimentado en la participación social con una idea positiva del ser humano, visto como un ser en evolución con tendencia a desarrollarse plenamente y, a la vez, capaz de buscar y de conseguir su propio bienestar y el de su entorno, potenciando el aprendizaje y desarrollo social y grupal de las personas. No hablamos de otra cosa que del paso de la mujer del mundo privado al mundo público.

Las mujeres inmersas en el mundo privado toman conciencia de su valía y de su saber hacer en lo público, siendo partícipes de los cambios y de la transformación de la sociedad en que viven.

Ahora bien, para que las mujeres se expresen colectivamente, decidan sus prioridades y las defiendan, es preciso que cuenten con un marco propicio para su participación tanto en partidos políticos, sindicatos y organizaciones ciudadanas, como también en organizaciones de mujeres.

Para ello, se hace preciso potenciar la participación de ellas en todas las instancias de elaboración, propuesta y ejecución de las decisiones colectivas que les atañen. Una de las finalidades de los Planes de Acción Positiva, y dando por supuesto que los poderes públicos deben velar siempre por los derechos del conjunto de la ciudadanía, es que las mujeres asuman, por sí mismas, el ejercicio y defensa de sus derechos y ejerciten plenamente las funciones que en el marco general les corresponden como ciudadanas.

Además, y en la medida en que se plantean de forma específica las demandas de las mujeres, es preciso potenciar los cauces de comunicación estable que han sido creados y que posibilitan un marco propio de interlocución con la Administración Pública.

En este sentido, la Comisión Consultiva pretende ser un cauce de comunicación entre las Asociaciones de Mujeres y el Instituto Vasco de la Mujer, de forma que se posibilite crear un espacio común donde realizar propuestas, críticas y aportaciones que favorezcan la ineludible transformación del papel de las mujeres en la sociedad vasca y que fomente una participación más activa de éstas.

## **2.**

### *Funciones*

Corresponden a la Comisión Consultiva las siguientes funciones:

- a) Proponer a la Dirección del Instituto Vasco de la Mujer/Emakumearen Euskal Erakundea las medidas que se estimen necesarias para el cumplimiento de los objetivos de éste.
- b) Conocer el Plan de Actuación, el Informe de Evaluación y la Memoria sobre la actuación de los Poderes Públicos —elaborados anualmente por el Instituto— emitiendo informe no vinculante al efecto.
- c) Conocer la Memoria anual sobre gestión y funcionamiento del Instituto, así como el Anteproyecto del Presupuesto del mismo, emitiendo informe no vinculante al efecto.
- d) Proponer a la Dirección del Instituto Vasco de la Mujer cuantas medidas se consideren convenientes en materia de promoción y fomento de la igualdad de ambos sexos y de la participación de las mujeres en la vida política, cultural, económica y social.
- e) Cualesquiera otras que les fueren atribuidas por el Instituto.

## **3.**

### *Participación*

La Comisión Consultiva del Instituto Vasco de la Mujer está constituida por las Asociaciones de Mujeres y Fundaciones de la Comunidad Autónoma de Euskadi que así lo soliciten y cuyo único objeto estatutario contemple la defensa y promoción de las mujeres, así como por el Instituto Vasco de la Mujer.

Las Asociaciones y Fundaciones, atendiendo a sus fines, se adscriben de modo voluntario a una de las cuatro áreas de actuación creadas a tal efecto:

- Área socio-cultural.
- Área de formación.
- Área asistencial-sanitaria.
- Área de reflexión feminista.

#### 4.

### *Composición y funcionamiento*

La Comisión Consultiva funciona en Pleno y en Subcomisiones Sectoriales.

El Pleno queda constituido de la siguiente forma:

- Presidenta: la Directora de Emakunde/Instituto Vasco de la Mujer.
- Vicepresidenta: la Secretaria General de Emakunde/Instituto Vasco de la Mujer, quien, en su caso, sustituirá a la Presidenta.
- Secretaria: la Responsable de Información y Asociaciones de Emakunde, con derecho a voz y voto.
- La responsable de Estudios, Planificación y Documentación y la responsable de Formación de Emakunde.
- Vocales: doce vocales en representación de las Asociaciones y Fundaciones que integran la Comisión Consultiva, una por cada una de las áreas de actuación de los Territorios Históricos.

El Pleno se reúne cuando menos tres veces al año, una por cuatrimestre, previa convocatoria de la Presidenta, al objeto de tratar los asuntos incluidos en el Orden del día.

Las Subcomisiones Sectoriales, integradas por los colectivos de los Territorios Históricos que deciden participar en la Comisión Consultiva, se reúnen cuando menos una vez al trimestre previa convocatoria de la Representante de cada una de las Áreas de Actuación y, en cualquier caso, de forma anticipada a la celebración del Pleno, a fin de preparar las cuestiones incluidas en el Orden del día del mismo.

#### 5.

### *Elección y renovación de vocales*

La elección de las vocales que integran la Comisión Consultiva se realiza por votación mayoritaria entre las Asociaciones participantes de cada una de las áreas de actuación y los Territorios Históricos, es decir por Subcomisiones Sectoriales.

Las vocales elegidas permanecen y desarrollan su cargo durante un período de dos años, renovándose cada año la mitad de las mismas.

Los Plenos de la Comisión Consultiva, en su comienzo, y teniendo en cuenta que se trataba de poner en marcha un plan innovador para las mujeres de Euskadi, estuvieron prácticamente dedicados en su totalidad a debatir los tres aspectos que a continuación se citan:

- 1) Recibir de Emakunde información de los objetivos, proyectos y actividades del Instituto, así como sobre todo lo referente a la constitución de unas bases de actuación de la propia Comisión.
- 2) Analizar cómo debería ir estructurándose el entramado asociativo.
- 3) Organizar las subcomisiones para canalizar la información que las Asociaciones deberían recibir desde Emakunde, así como recoger las propuestas de las mismas y hacerse eco de las necesidades de dichos organismos.

Enseguida se constató la necesidad de organizar Cursos o Jornadas que aportaran una serie de conocimientos básicos necesarios para facilitar la gestión y mejorar el funcionamiento de las Juntas Directivas.

Emakunde tuvo en cuenta la propuesta planteada y desde entonces programa y lleva a cabo seminarios con diversos objetivos entre los cuales se encuentran:

- Asesorar y apoyar a las mujeres en la tramitación correcta de subvenciones.
- Diseñar y llevar a cabo proyectos de actividades.
- Desarrollar y conocer formas de evaluación y su metodología.
- Estudiar diversas dinámicas de trabajo.

Estas Jornadas han sido valoradas positivamente desde las Asociaciones ya que, además del contenido de las mismas, han supuesto un enriquecimiento personal para las participantes. Los encuentros han servido también para intercambiar experiencias y proyectos, así como para observar que, a pesar de las diferentes propuestas de cada Asociación, todas tienen en común un mismo objetivo: lograr una mayor participación de las mujeres en todos los ámbitos de la vida pública.

Se propuso también la posibilidad de que Asociaciones de esta tipología estuvieran exentas del Impuesto de Actividades Económicas, objetivo que se consiguió llevar a cabo tras efectuar las correspondientes gestiones.

Desde la Comisión Consultiva se postuló la recogida de firmas apoyando a la concejala del Ayuntamiento de Irún —Maribel Castelló— por su defensa en la participación de las mujeres en el Alarde.

Se acordó la recogida de fondos para cubrir las 300.000 pesetas que el Vaticano dejó de aportar a U.N.I.C.E.F. alegando que ese dinero se iba a utilizar para realizar abortos.

Se propuso la sustitución del nombre del área de "reflexión ideológica, feminismo y/o lesbianismo" por el de "movimiento feminista".

## *Dificultades a las que se enfrenta*

### **A) FALTA DE SUBVENCIONES**

Las Asociaciones de Mujeres del área de formación integrantes de la Comisión Consultiva, están viendo reducidos en estos dos últimos años sus ingresos económicos ya que el Departamento de Trabajo del Gobierno Vasco ha marcado un recorte en las subvenciones para los cursos de formación ocupacional. Estos cursos son demandados y valorados positivamente por las mujeres dado que las capacitan —sencilla pero específicamente— para formarse en determinadas profesiones que las permiten acceder al mundo laboral.

Es cierto que las mujeres que acceden a estos cursos tienen dificultades para insertarse en el mercado de trabajo pero, poco a poco, van encontrando la forma de hacerlo quizá no dentro de la economía formal —que es lo que todo el mundo desea— sino en la economía sumergida, pero esto no significa que deban dejarse de tener en cuenta las circunstancias que vive este colectivo de mujeres.

La disminución de subvenciones y de apoyo económico afecta también a las Asociaciones de mujeres puesto que los Ayuntamientos han ido reduciendo paulatinamente las subvenciones a dichas organizaciones.

### **B) CAMBIO DE ADSCRIPCIÓN DE EMAKUNDE**

Se ha filtrado a través de los medios de comunicación que el Gobierno pretende cambiar la adscripción de Emakunde, es decir, que quizá en la próxima Legislatura este Instituto pase a depender del Departamento de Cultura en lugar de Presidencia, su actual ubicación.

Recalamos que en el momento de la creación del Instituto, no fue casual ni precipitada la exigencia a los distintos partidos políticos de su adscripción a la Presidencia.

El argumento fundamental para defender aquella opción fue que el tema de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres debe abarcar a todos los estamentos de la Administración, ya sea Local, Provincial o Autonómica, y que sólo una adscripción de este tipo garantizaría un trato de igualdad del Instituto de la Mujer con las distintas instancias administrativas.

En nuestra opinión, cualquier otra adscripción supone una de estas dos opciones: que las y los responsables políticos de este país no entienden que la problemática de las mujeres afecta a todos los ámbitos de la vida social o, lo que es peor, que, siendo conscientes del alcance de la misma, no tienen voluntad de abordarla por su complejidad y pretenden reducirla a algo anecdótico y carente de dimensión política real y efectiva.

Opinamos que reducir el rango institucional de Emakunde no ayuda a cumplir el objetivo fundamental del Instituto recogido en su Artículo 2:

“...El fin esencial del Instituto Vasco de la Mujer/Emakumearen Euskal Erakundea es la consecución de la igualdad real y efectiva de la mujer y el hombre en todos los ámbitos de la vida política, económica, cultural y social del País Vasco. En ese sentido, el Instituto se fija como objetivos la promoción de las condiciones que faciliten la igualdad entre los sexos y la remoción de los obstáculos que impidan su plenitud de hecho y de derecho, así como la eliminación de todas las formas de discriminación de la mujer en Euskadi...”.

Por otra parte, pensamos que un cambio de adscripción impediría al Instituto cumplir sus funciones, entre las que se encuentran las siguientes:

- Elaborar las directrices destinadas a conseguir los fines anteriormente propuestos, e impulsar su aplicación por los poderes públicos de la Comunidad Autónoma.
- Realizar el seguimiento de la legislación y hacer propuestas de reformas legislativas.
- Impulsar las medidas de coordinación necesarias entre los programas de actuación a desarrollar por los diversos poderes públicos de la Comunidad Autónoma que tengan incidencia en la situación de las mujeres.
- Prestar asesoramiento y colaboración a los distintos Departamentos del Gobierno Vasco, Diputaciones y Ayuntamientos para lograr las metas propuestas.

La Comisión Consultiva, por todos estos motivos, se compromete a trabajar por la defensa de la actual adscripción de Emakunde, así como por el mantenimiento e incremento de su presupuesto.

### **C) FONDO DE GARANTÍA DE PENSIONES**

También queremos recordar, tanto a los socios del Gobierno, como al resto de los Partidos Políticos, que al inicio de la presente legislatura se comprometieron a poner en marcha un Fondo de Garantía de Pensiones para aquellas mujeres separadas y divorciadas que no cobran pensión de sus ex-esposos. Nada se ha hecho todavía al respecto.

La Comisión Consultiva seguirá insistiendo en la necesidad de la creación de ese fondo y utilizará las vías que estime oportunas para que en la próxima legislatura los partidos en el Gobierno cumplan el compromiso adquirido.

Finalmente, y como las elecciones están próximas, no queremos terminar esta exposición sin hacer una propuesta a todos los partidos políticos: que haya más mujeres en las listas electorales y sobre todo en puestos en los que tengan posibilidades reales de ser elegidas.

Hacemos extensiva la misma petición al futuro Gobierno Vasco referida a los puestos de Consejeras, Viceconsejeras, Directoras, etc... No lo decimos por decir, sino porque sabemos que hay mujeres preparadas para ello y dispuestas a asumir esa tarea con la debida responsabilidad y entrega en el supuesto caso de que sus partidos confiaran plenamente en ellas.