



2. LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES: ANÁLISIS COMPARADO Y EVOLUCIÓN

2.4. LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES EN ESPAÑA

2.4 Las políticas de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en España

El análisis de este apartado sobre la situación de desigualdad entre mujeres y hombres en España se centra principalmente en dos aspectos clave que afectan a la elaboración del PIOMT: la situación jurídica de la mujer frente al hombre su evolución en el tiempo estudiada a partir de los textos jurídicos que los amparan; y, por último, un análisis de las políticas de igualdad en España como la forma en la que se han materializado en estrategias y programas concretos.

2.4.1 La situación de desigualdad jurídica

El estatus jurídico actual de igualdad entre mujeres y hombres es un hecho relativamente novedoso que hace olvidar la desigualdad existente jurídicamente hasta fechas recientes. Para darnos cuenta de las grandes diferencias de partida entre mujeres y hombres es necesario realizar una breve descripción histórica de la evolución de la situación jurídica de las mujeres a lo largo del siglo XX hasta llegar a nuestros días.

Así, con anterioridad a la Constitución Española de 1978, la condición jurídica de la mujer se encontraba sujeta a importantes restricciones. Generalmente, los códigos tendían a reservar a la mujer un ámbito de derechos en la esfera privada mientras que eran, en distinto grado, excluidas del uso de los bienes y derechos. Esta construcción jurídica se asentaba en el convencimiento de que las mujeres formaban parte de la esfera privada y debían estar bajo la autoridad real y simbólica de los varones.

En este contexto las mujeres no tenían ninguna garantía legal que hiciera efectivo el acceso a la igualdad de oportunidades en la educación o el empleo y con ello a la autonomía económica y a la plena ciudadanía. Antes de la aprobación de la Constitución de 1978, durante los primeros años de la transición democrática, se producen una serie de reformas importantes de los Códigos Civil y Penal enfocadas a introducir nuevos preceptos más adecuados al momento político y a derogar por tanto aquellos más obsoletos e inadecuados.

La aprobación de la Constitución de 6 de diciembre de 1978 supone un cambio profundo y responde a las tendencias universales de reconocimiento de igualdad entre sexos. El artículo 14 es el eje de la garantía jurídica de la igualdad porque en él se reconoce un derecho concreto y protegible al proclamar la igualdad de todos los españoles y españolas ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo o religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. Además de este artículo, ha sido fundamental el artículo 9.2 en el que se establece la responsabilidad de los poderes públicos en la promoción de las condiciones para que la libertad e igualdad del individuo y de los grupos sean reales y efectivos.



2. LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES: ANÁLISIS COMPARADO Y EVOLUCIÓN

2.4. LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES EN ESPAÑA

A partir de la Constitución española de 1978 se ha ido completando el acervo normativo a través de reformas operadas en el Estatuto de los Trabajadores y del Código Civil, así como a través de la labor llevada a cabo desde el Tribunal Constitucional sobre equiparación de derechos. Pero, de forma paralela al reconocimiento de derechos ha sido esencial que las Administraciones Públicas, en función de sus competencias, regularan las condiciones básicas que garanticen la igualdad efectiva de estos derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales.

Con esta finalidad se pone en marcha en el año 1983 el Instituto de la Mujer, con el rango de Dirección General, como órgano encargado de velar legalmente por la igualdad entre mujeres y hombres y para conseguir las condiciones necesarias que posibiliten la participación de la mujer en la vida política, cultural, económica y social. Pero, de forma generalizada, el instrumento fundamental para luchar desde las administraciones por la igualdad ha sido la puesta en marcha de diversos Planes de Igualdad de Oportunidades (PIOM's). Esta fórmula de materialización de políticas públicas, llevada a cabo por el Instituto de la Mujer en el ámbito de la Administración del Estado también se ha generalizado a las Comunidades Autónomas e incluso a un gran número de municipios españoles.

Es también importante destacar algunos de los compromisos internacionales suscritos por España. Así, España ratificó el 26 de diciembre de 1983 la Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, de Nueva York de 18 de diciembre de 1979. Pero, sin duda, la incorporación de España a la Unión Europea y muy especialmente el tratado de Ámsterdam de 1997, también ha supuesto un avance considerable en el desarrollo del principio de igualdad entre mujeres y hombres.

En definitiva, se puede concluir que, desde un punto de vista jurídico, a lo largo del siglo XX se ha producido un salto cualitativo en el estatus de la mujer, desde un status de persona dependiente a la luz de una cosmovisión esencialmente patriarcal, ha pasado a ser considerada una ciudadana autónoma cuyos derechos reconocidos deben, además, ser reales y efectivos.

En este sentido, conviene hacer un breve apunte sobre el futuro trámite legislativo de la Ley de Garantías de la Igualdad entre Mujeres y Hombres cuyo anteproyecto está ya disponible. No obstante, será preciso advertir que su contenido está sujeto a múltiples variaciones, de modo que nos referiremos al mismo únicamente de forma orientativa. Quede patente, en cualquier caso, que la pretensión de un texto como el citado, implica, necesariamente, la constatación de que la implantación real de la igualdad en las relaciones entre mujeres y hombres sigue siendo un objetivo político de primer orden.

Sí resulta pertinente destacar que, con independencia del texto final del anteproyecto, se incluye ya una concepción de la igualdad entre mujeres y hombres que no toma como referencia ideal la situación de los hombres y pretende elevarse más allá de los estereotipos sociales de índole patriarcal. Así mismo, el anteproyecto, reconoce ya las propias limitaciones de su alcance, por cuanto que la inclusión de la transversalidad, en ámbitos de intervención tales como el Derecho de Seguros o la Seguridad Social, implicaría cauces de reforma de nivel comunitario o a través del Pacto de Toledo respectivamente.



2. LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES: ANÁLISIS COMPARADO Y EVOLUCIÓN

2.4. LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES EN ESPAÑA

El anteproyecto se presenta, entonces, con vocación de omnipresencia en todos aquellos ámbitos de actuación susceptibles de incorporar una perspectiva de género pero poniendo un énfasis especial en materia de:

- igualdad de trato entre mujeres y hombres en los medios de comunicación,
- en el acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales y a las condiciones de trabajo,
- y a los derechos de maternidad y a la conciliación laboral, familiar y personal.

2.4.2 Mejores prácticas de las políticas de igualdad en España

En España, a pesar de los avances experimentados en la equiparación de derechos entre mujeres y hombres, persisten considerables desigualdades de género. Un hecho que ha justificado, y lo sigue haciendo, la puesta en marcha de políticas de igualdad de ámbito nacional. Conviene, con ello, hacer un repaso de las líneas esenciales de las políticas públicas en la materia.

En primer lugar, podemos destacar la creación de un órgano especializado en materia de género como el punto de inflexión en que, por primera vez, se exterioriza institucionalmente, el compromiso de trabajar en la línea de la igualdad de género.

Debido a la situación política en los años primeros e inmediatos a la transición, el feminismo de Estado se desarrolla una década más tarde que en otros países europeos, con la fundación en 1983 del Instituto de la Mujer (IM). En 1985, se crea el Consejo de asesoramiento (Consejo Rector) para apoyar al IM en sus tareas.

El IM nacional tiene competencia y presupuesto para desempeñar esencialmente tres tareas:

- Investigación sobre la situación de las mujeres en España;
- Información a las mujeres sobre sus derechos;
- Canalización de denuncias formuladas por mujeres a las instituciones competentes.

Uno de los rasgos de las políticas de igualdad en España es el importante papel ejercido por el poder ejecutivo en la elaboración de los Planes de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres. Esta afirmación, implica también, que los órganos legislativos no resulten protagonistas en relación con las políticas públicas desde una perspectiva de género. Existen ya, sin embargo, importantes tendencias a reforzar el papel del legislativo en la producción de normativas específicas para la igualdad y también en la aplicación de instrumentos de impacto de género en los trámites normativos.

Pero desde el punto de vista cronológico, el principal instrumento de acción gubernamental han sido los Planes nacionales de igualdad de marcado carácter horizontal. Así, en 1987 se aprueba el I Plan de Igualdad de Oportunidades de las Mujeres (1988-1990), que se inspira en el modelo de los dos primeros Programas de Acción Comunitaria (1982-1985 y 1986-1990), y continúa con el II Plan (1993-1995), que se inserta en el marco del Tercer Programa de Acción Comunitario (1991-1995), y el III Plan (1997-2000), que se inserta en el



2. LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES: ANÁLISIS COMPARADO Y EVOLUCIÓN

2.4. LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES EN ESPAÑA

Cuarto Programa Marco Comunitario (1996-2000). El IV Plan (2003-2006) se basa en el Quinto Programa Marco de la Comisión Europea sobre igualdad (2001-2005).

Desde el punto de vista de la influencia de los marcos internacionales en el caso español es evidente que el marco de actuación de los poderes públicos españoles ha estado fuertemente marcado por esta influencia exterior. De modo que hasta los noventa imperan los enfoques basados en la acción positiva y a partir de entonces comienza a incorporarse una perspectiva transversal de género. Además, fruto de esta estrecha vinculación de las políticas españolas con aquellas de ámbito internacional ha sido posible mantener el enfoque de actuación con independencia del color político de los gobiernos, entendible, porque los marcos internacionales de referencia contienen mandatos de tipo legal⁵.

Pero, también, las políticas de igualdad se han desarrollado en toda España sobre el contexto del cumplimiento de toda la legislación que se ha comentado anteriormente y a través de los programas comunitarios, como NOW (1991-1995) bajo el tercer plan de acción comunitario y más recientemente EQUAL, en los que la utilización de los fondos estructurales ha servido para articular iniciativas específicas dirigidas a subsanar desigualdades. Como se verá más adelante, en el nuevo programa marco se hace hincapié en introducir la perspectiva de género en el resto de programas comunitarios (Interreg, URBAN y Leader) con una estrategia de transversalidad.

De esta manera, es fácil detectar un paralelismo en las distintas fórmulas elegidas por los países miembros para abordar la política por la igualdad entre mujeres y hombres. Las fórmulas empleadas en las CCAA responde a este mismo proceso de influencia mutua. Un rasgo, este, que se aprecia notablemente cuando nos acercamos al estudio de las áreas sectoriales que aglutinan la mayoría de las acciones emprendidas.

Así, una revisión somera de actuaciones y de los proyectos aprobados y ejecutados permite resumir las acciones en las siguientes actuaciones:

- Sensibilización de la sociedad a la situación de desventaja de las mujeres
- Acciones para aumentar el espíritu empresarial
- Acciones en las nuevas tecnologías
- Promoción de las mujeres en el mundo científico
- Acciones para promover la conciliación de vida laboral, familiar y personal
- Concienciar y utilizar la legislación sobre acoso sexual
- La no discriminación en otros ámbitos además del laboral
- Acciones para mejorar la empleabilidad

Si bien parece lógico afirmar que, la citada lista se vea ampliada a áreas tales como la educación, salud, transportes, medio ambiente, etc., a medida que se pasa del PIOM central a los autonómicos o locales, como reflejo de las competencias de estas administraciones y su evolución a lo largo del tiempo. Es ese sentido, es evidente que el papel de las actuaciones estatales ha sido más significativo en aquellos momentos iniciales del proceso

⁵ State of the Art in Spain on Gender Equality and Gender Mainstreaming. María Bustelo, Emanuela Lombardo y Raquel Platero, investigadoras del Proyecto Maggeq 2003



2. LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES: ANÁLISIS COMPARADO Y EVOLUCIÓN

2.4. LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES EN ESPAÑA

de desarrollo autonómico y viceversa, los distintos planes autonómicos han ido ganando relevancia y alcance a medida que dicho proceso de transferencias se ha ido ampliando.

Pero desde el punto de vista de las estrategias o marcos generales de actuación se puede decir que el compromiso por parte de los Estados Miembros de la UE, adoptado en la Plataforma de Beijing y el mismo compromiso adoptado desde la Comisión Europea, coincide en reforzar la estrategia de la transversalidad de género como instrumento para avanzar hacia la igualdad, continuando, en paralelo, con las actuaciones específicas en favor de la mujer.

En este sentido, podemos concluir que tanto las políticas de acción positiva específica sobre las mujeres, como la inclusión de perspectivas de género han guiado el contenido y el alcance en los PIOM nacionales y autonómicos.

A nivel nacional, el concepto de transversalidad aparece por primera vez en la tercera edición del PIOM (1997-2000). En este sentido, Sensat y Varella (1998) estudiaron el contenido del I y II Plan Nacional para concluir que en ambos se mantiene aún una perspectiva de actuación sobre el concepto de sexos. Aunque el segundo Plan ya introduce el concepto de desigualdad de género, que no de sexo, sólo lo hace a nivel del discurso. Así, si tomamos como referencia las puntualizaciones de Lovendusky (1997) el sexo haría referencia a desigualdades biológicas entre mujeres y hombres y el género al modo en que dichas desigualdades biológicas consolidan diferencias sociales en las relaciones entre mujeres y hombres.

Estas disquisiciones sobre sexo y género desaparecen en el III Plan y ya, en la cuarta edición (2003-2006) la transversalidad aparece como la primera de las ocho áreas prioritarias en las cuales el PIOM incidirá.

Se aprecia, por lo tanto, en los orígenes de las políticas nacionales de igualdad una tendencia a incidir en las áreas productivas más que en las reproductivas. Ello conduce a la reflexión sobre la necesidad de que las políticas de igualdad entre mujeres y hombres no partan del objetivo de igualar tomando como referencia la posición de los hombres en la sociedad. Se trataría entonces de elaborar las políticas de igualdad de género desde la perspectiva de las relaciones entre mujeres y hombres sin tomar como referencia únicamente el status de mujeres u hombres como referencia.

El cambio acaecido en los 90 en relación con las cuestiones expuestas ha significado un punto de inflexión en la manera de diseñar y ejecutar políticas de igualdad porque implica asumir que la igualdad formal, en los ámbitos laborales, por ejemplo, no implica igualdad de oportunidades reales si sobre las mujeres recae también la mayor parte de la carga en materia reproductiva.

El cambio en los parámetros de acción pública tiene pues que ver con estos cambios de ámbito conceptual, habida cuenta de la constatación de desigualdades en todos los ámbitos sociales y no únicamente en el plano formal. Y es por ello, que una vez que se toma consciencia de esta realidad, el concepto de transversalidad aparece como el instrumento más eficaz para abordar en su alcance real la compleja y arraigada desigualdad en las relaciones entre mujeres y hombres.



2. LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES: ANÁLISIS COMPARADO Y EVOLUCIÓN

2.4. LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES EN ESPAÑA

Se requieren entonces instrumentos que, como sugiere el Consejo de Europa, analicen las consecuencias reales que tienen las políticas públicas para las mujeres y para los hombres en todos los ámbitos, niveles y etapas.

La transversalidad no siempre se entiende, como hemos destacado, como una estrategia paralela sino, en ocasiones, sustitutiva de la acción positiva. Aunque de la revisión de las políticas estatales (y por extensión de los ámbitos inferiores de actuación) se deduce que, junto con las acciones para implementar la estrategia de transversalidad se suelen contemplar también las siguientes actuaciones que abordan la perspectiva de género:

- Acciones de Sensibilización.
- Formación.
- Mejora de las estadísticas.
- Utilización de indicadores para dar seguimiento a la implementación del plan.
- Desarrollar herramientas como los presupuestos con enfoque de género (que en España se encuentran en una etapa inicial y avanzados solo en el País Vasco y en la provincia de Córdoba) o la auditoria de género en los diversos departamentos de la administración.
- Investigación.
- Informes anuales sobre los avances.
- Creación de unidades especializadas para atender a toda la administración (como se ha hecho en Andalucía para los fondos estructurales) o grupos inter-departamentales que hacen un seguimiento y se comprometen a la coordinación sin recursos financieros adicionales.

Sin embargo, conviene hacer una última advertencia sobre las particularidades del marco interpretativo español que ayude a comprender la deriva adquirida por las políticas públicas en materia de igualdad de nuestro país. Desde una perspectiva analítica, el esquema mental que sirve de punto de partida para entender las relaciones entre mujeres y hombres. En materia de conciliación los planteamientos clásicos en las políticas de igualdad en España habría sido los siguientes⁶:

- Al colectivo de mujeres se le atribuye la maternidad como prioridad.
- En segundo lugar, después de considerar a la mujer como madre, se la considera como trabajadora que debe ser ayudada a conciliar la vida personal y la laboral.

⁶ Mainstreaming de género y análisis de los diferentes 'marcos interpretativos' de las políticas de igualdad en Europa: el Proyecto MAGEEQ. María Bustelo y Emanuela Lombardo.

Este artículo es una introducción al proyecto Mageeq, su marco teórico y su metodología. Presenta, además, los resultados del análisis de marcos de diversas políticas de igualdad en España.



2. LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES: ANÁLISIS COMPARADO Y EVOLUCIÓN

2.4. LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES EN ESPAÑA

- Entonces, la mujer aparece como *colectivo problemático* mientras que los hombres, el otro colectivo de referencia, aparecen desprendidos de responsabilidad.
- La conciliación se entiende como posibilidad de compaginar el papel de madre y el de trabajadora sin una alusión clara a la corresponsabilidad de mujeres y hombres en las tareas domésticas.

Parece, pues, necesario que se defina cuál es el marco interpretativo del que pretende partirse en el caso que nos ocupa. Se trataría, entonces, de contemplar la posibilidad de optar por marcos de acción más amplios basados en la corresponsabilidad entre mujeres y hombres en el cuidado de los hijos/as y el mantenimiento y cuidado del hogar.

En relación con la participación de las mujeres en la participación política el debate en España se habría basado en la polémica a favor o en contra de las cuotas. Pero el planteamiento marco más novedoso en esta materia vendría de la mano del concepto de *empoderamiento (empowerment)* que pondría el acento en la importancia de mayores niveles de autonomía para el colectivo de mujeres sin tomar como referencia al colectivo de hombres. Es decir, se trataría de lograr el poder como fórmula para la independencia más que como conquista de espacios tradicionales de los hombres. Esta perspectiva exigiría soluciones orientadas a la potenciación del movimiento asociativo de las mujeres y tendría la vista puesta en cambios cualitativos más que cuantitativos en relación con la presencia de las mujeres en el ámbito político.

De forma similar, las políticas públicas en materia de violencia de género a lo largo del tiempo han tendido a considerar a las mujeres, al tiempo, víctimas de una situación y responsables de la solución del problema a través de las denuncias. También ha existido una tendencia a focalizar las acciones en el colectivo de mujeres en lugar de optar por transformar las estructuras de tipo patriarcal que, en muchas de las políticas, aparecen señaladas en el diagnóstico.

En definitiva, las políticas públicas seguidas en España han estado necesitadas, en muchos casos, por la ausencia de debates públicos profundos que han limitado el grado de coherencia entre el análisis, el diagnóstico y la solución de los problemas. Sin duda, un esfuerzo por explicar conceptos, marcos y objetivos a alcanzar, debe resultar prioritario para abordar con éxito la problemática de la desigualdad de género.