



CAPÍTULO 2

LAS POLÍTICAS DE GÉNERO EN ESPAÑA

Al término de la dictadura franquista, las españolas y los españoles iniciaron agitados movimientos sociales con el fin de construir la nación democrática que tanto anhelaban. De esta manera, las feministas comenzaron a trabajar públicamente en acciones para destruir el modelo de feminidad heredado de la dictadura, rompiendo con el silencio y la represión a la que estuvieron sujetas por cuarenta años. Desde entonces, no han cesado las presiones y labores con el objetivo de mejorar la situación de las españolas. A continuación, se presentan los antecedentes, avances e inconvenientes del tema de la igualdad de género en el país; así como el impacto que la Unión Europea ha tenido al respecto.

2.1 Feminismo y políticas de género en España desde una perspectiva histórica

Se considera que el movimiento feminista español surgió después de la dictadura franquista; sin embargo, pequeños movimientos organizados de mujeres que luchaban por la igualdad existieron con anterioridad.

Durante el siglo XIX y principios del XX, el feminismo español fue bastante reducido en comparación con la mayoría de los países desarrollados europeos. Por lo tanto, España mantuvo un sistema de dominación que garantizaba la subordinación de la mujer al hombre, el cual fue respaldado por una legislación



basada en la discriminación de la mujer, así como por los estereotipos que obligaron a las mujeres a limitarse a las tareas domésticas. Todavía a finales del siglo XIX, la subordinación de la mujer se basaba en los Códigos Civil (1889), Penal (1870) y de Comercio (1885), los cuales justificaban la supuesta inferioridad genética argumentado que la función reproductora convertía a la mujer en un ser pasivo, inferior, incompleto y un simple complemento del hombre, es decir, del ser inteligente.¹

Pese a lo anterior, diversas mujeres iniciaron la defensa de la idea de la igualdad femenina. El primer paso se dio en 1910, cuando por fin las españolas pueden asistir a la universidad. Años más tarde, el feminismo español comenzó a añadir demandas políticas a las reivindicaciones sociales. En 1918, se crea en Madrid la Asociación Nacional de Mujeres Españolas (ANME), formada por mujeres de clase media, maestras, escritoras, universitarias y esposas de profesionales, entre las que estaban María de Maeztu, Benita Asas, Clara Campoamor, Elisa Soriano y Victoria Kent, quienes planteaban ya claramente la demanda del sufragio femenino. Simultáneamente a la ANME surgen múltiples agrupaciones de mujeres, y juntas, forman el Consejo Supremo Feminista de España.²

Con un contexto político que se proclamaba democrático, los políticos se vieron obligados a realizar una revisión de las leyes discriminatorias. Entonces, tras incesantes debates entre los diputados y las diputadas de la Asamblea Constituyente de la Segunda República Española, donde Clara Campoamor

¹ De Miguel, Ana, "Feminismo Moderno", *Historia del feminismo*, 2000 [Documento electrónico] Disponible en: <http://www.nodo50.org/mujeresred/historia-feminismo2.html>

² Varela, Nuria, *Feminismo para principiantes*, Ediciones B, Madrid, 2004, Pp. 143 – 144.



desempeñó un papel principal, en 1931 se concede el derecho al voto femenino. Dicho proceso, no obstante, fue bastante complejo y paradójico aún al interior del feminismo, ya que mientras las socialistas opinaban que las mujeres todavía no estaban preparadas para asumir el derecho de voto, las radicales como Campoamor exigían el derecho al voto femenino como requisito para un tratamiento legal igualitario entre hombres y mujeres.³

Otro triunfo conseguido en la República fue la Ley del Divorcio. En 1931, cuando la mayoría de los países europeos habían aprobado dicha ley, España era una de las principales excepciones; sin embargo, en 1932 la Ley del Divorcio Española finalmente fue aprobada, lo cual supuso un hito en la consecución de los derechos de la mujer.⁴

A pesar de las dificultades, el régimen republicano estaba poniendo a España en el terreno legal a la altura de los países más evolucionados en lo referente a la igualdad entre las mujeres y los hombres. No obstante, el derecho al voto y la Ley del Divorcio fueron logros tan fugaces como el régimen republicano. Con la Guerra Civil y la dictadura de Franco llegarían el exilio y la represión, acabando con todo lo que se había conseguido. Miles de mujeres fallecieron en la contienda, mientras que otras grandes pensadoras fueron expulsadas del país.⁵

De esta manera, debido a la gran diferencia entre la agenda de gobierno republicana y la franquista, las mujeres volvieron a una situación de dominación en el marco de una España impregnada de valores tradicionales y obsoletos.

³ Varela, Nuria, op. cit., Pp. 146 – 150.

⁴ Varela, Nuria, op. cit., p. 152.

⁵ Varela, Nuria, op. cit., p. 153.



Tendrían que pasar cuarenta años para que las mujeres regresaran debidamente a la lucha por la igualdad. Entonces, tras el largo y desgarrador período franquista y así, con el ingreso a la democracia, España inicia un proceso acelerado de modernización en los terrenos político, económico, jurídico y socio-cultural. En conjunto, surgía un gran movimiento de mujeres españolas por la liberación de la mujer. Había nacido el movimiento feminista en España, con la urgencia de destruir el modelo de feminidad que la dictadura había impuesto y de enfrentar a la sociedad machista que tanto las oprimía.⁶

De acuerdo con Emanuela Lombardo, después de la dictadura el desarrollo del feminismo español puede dividirse en tres niveles principales: el movimiento feminista independiente, el feminismo académico y el feminismo institucional.⁷

Desde el período de la dictadura ya existía un movimiento de mujeres clandestino independiente, el cual fue muy activo durante la década de los 70 y motivó al Gobierno Español a apostar por la igualdad en la lucha contra la discriminación de las mujeres. Reflejo de lo anterior es la reforma al artículo 14 de la Constitución de 1978, punto de referencia básico para la igualdad entre hombres y mujeres: “Los españoles son iguales ante la Ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.”⁸

Por otro lado, un feminismo académico comenzó a desarrollarse a principios de los años ochenta debido a las presiones del Instituto de la Mujer nacional y de

⁶ Lombardo, Emanuela, *La europeización de la política española de igualdad de género*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2004, p. 103.

⁷ Lombardo, Emanuela, op. cit., p. 104.

⁸ *Constitución española de 1978*, 1992 [Documento electrónico] Disponible en: <http://www.map.es/documentacion/legislacion/constitucion.html>



los Institutos de las Comunidades Autónomas, la iniciativa individual de las investigadoras, y el establecimiento de un programa sectorial dentro del Plan de Investigación Nacional. Finalmente, gracias a las presiones de la ONU, la Comunidad Europea, las activistas sociales y sobre todo, del movimiento feminista, se crea en 1983 el Instituto de la Mujer nacional (IM), el cual abre paso al feminismo institucional como herramienta clave para el establecimiento de políticas de igualdad.⁹ El establecimiento de dicho órgano se considera como el punto de partida de las políticas de igualdad de género en España, ya que éste ha sido el principal protagonista e impulsor de las mismas. En palabras de María Bustelo “es el nivel gubernamental de referencia en los inicios de las políticas de igualdad en España.”¹⁰

2.2 La creación de organismos para la igualdad en España: Institutos de la Mujer

En 1977 se creó la Subdirección General de la Condición Femenina en el entonces Ministerio de Cultura y Bienestar Social, suprimiendo la Sección femenina heredada de la época franquista. Dicha Subdirección surgió con el objetivo de apoyar a las asociaciones de mujeres, crear centros de información a la mujer y revisar la legislación discriminatoria. En 1980, recibiría el nombre de Subdirección General de la Mujer, dependiendo de la Dirección General de Juventud y Promoción Sociocultural, del Ministerio de Cultura. A pesar de este cambio, la subdirección no aumentó su rango político-administrativo, ni dejó de ser

⁹ Lombardo, Emanuela, op. cit., Pp. 104 – 106.

¹⁰ Bustelo, María, *La evaluación de las políticas de género en España*, Catarata, Madrid, 2004, p. 24.



una pequeña unidad con poco presupuesto.¹¹ Aunque estas fueron las primeras estructuras gubernamentales dedicadas a la mujer y tuvieron su valor, fue en 1983 con la creación del IM, cuando aumenta el rango político administrativo de las estructuras gubernamentales para la mujer, disponen de presupuesto propio y, entonces, las políticas de igualdad de género comienzan a formar parte de las políticas de gobierno.¹²

Como ha sido señalado, el IM es creado a nivel nacional como consecuencia de las presiones de algunos sectores del movimiento feminista dentro y fuera de España, la influencia de la ONU y la Comunidad Europea, el ejemplo de otros Estados que ya contaban con organismos similares y, sobre todo, por la presiones de las activistas socialistas del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) que llegaron al poder en 1982. Asimismo, el IM encontró su plataforma jurídica en el supuesto de la Constitución Española de 1978, que reconoció la igualdad entre hombres y mujeres.¹³ Sin embargo, debido a la sectorialización que caracteriza al movimiento feminista contemporáneo, las relaciones entre éste y el IM han sido difíciles, ya que las exigencias de las negociaciones institucionales han limitado las demandas y el potencial crítico de las feministas.

El IM es un organismo autónomo de tipo administrativo, creado por Ley 16/1983, de 24 de octubre, que considera que no puede haber democracia si no hay igualdad de condiciones entre hombres y mujeres y, por tanto, reclama una sociedad en que la percepción de la ciudadanía no evoque exclusivamente a lo masculino, sino que respete el ideal de libertad e igualdad que - por derecho -

¹¹ *Íbidem.*

¹² Bustelo, María, *op. cit.*, p. 25.

¹³ Lombardo, Emanuela, *op. cit.*, p. 106.



todos y todas debemos gozar sin consideraciones variables como etnia, religión, edad, clase o, en este caso, sexo. Su finalidad es promover y fomentar las condiciones que posibiliten la igualdad social de ambos sexos e impulsar la participación de la mujer en la vida política, cultural, económica y social, demostrando que esta dinámica incluyente hacia las mujeres se ve reflejada en beneficios para la sociedad en general. Todo lo anterior considerando que para alcanzar dicha igualdad se necesitan más que cambios legislativos, por lo que es necesario remover los obstáculos que impiden que éstas participen en la cultura, el trabajo y la vida política y social. De aquí que el IM sea el organismo del Gobierno central encargado de promover las políticas de igualdad entre mujeres y hombres.¹⁴

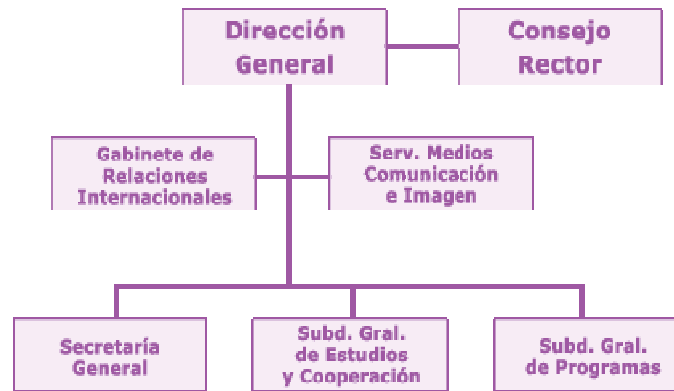
En sus inicios, el IM estuvo adscrito al Ministerio de Cultura, pero en 1988 se crea el Ministerio de Asuntos Sociales, el cual asume un conjunto de competencias y organismos entre los que se encontraba el IM. Sin embargo, en 1996 el Partido Popular gana las elecciones y se funden el Ministerio de Asuntos Sociales con el del Trabajo. Desde entonces, el IM se reestructura y pasa a formar parte del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través de la Secretaría General de Asuntos Sociales.¹⁵

Este hecho tuvo un cierto impacto negativo en el IM, ya que los asuntos sociales fueron desplazados a segundo plano ante la preferencia que se le da a las cuestiones laborales. A continuación se presenta la estructura orgánica actual del IM.

¹⁴ Instituto de la Mujer de España, *Historia*, 2006 [Documento electrónico] Disponible en: <http://www.mtas.es/mujer/quien/historia.html>

¹⁵ *Ibidem*.

Cuadro 2. Estructura orgánica del Instituto de la Mujer de España



Fuente: Instituto de la Mujer de España, *Estructura orgánica*, 2006 [Documento electrónico]
Disponible en: <http://www.mtas.es/mujer/quien/estructura.html>

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

1. Investigar sobre la situación de las mujeres en España;
2. Informar a las mujeres sobre sus derechos; y
3. Canalizar las denuncias formuladas por mujeres a las instituciones competentes.¹⁶

A pesar de ser el responsable de formular las políticas de igualdad, el IM no tiene la capacidad para ejecutarlas directamente, sino que debe convencer a los diferentes Ministerios y departamentos para que éstos incluyan dichas políticas en sus agendas y las lleven a cabo.¹⁷ Asimismo, el IM tampoco tiene la capacidad de sancionar en caso de incumplimiento en la aplicación. Como se verá más adelante, esta característica del IM como impulsor y constructor de la agenda

¹⁶ Lombardo, Emanuela, op. cit., Pp. 106 – 107.

¹⁷ Bustelo, María, “Las políticas públicas de igualdad de género en España en los niveles central y autonómico”, en A. García Inda y E. Lombardo (eds.), *Género y Derechos Humanos*, Mira, Zaragoza, 2002. Citado por Lombardo, Emanuela, op. cit., p. 107.



política más que como ejecutor y controlador, representa el por qué de la adopción de los planes de igualdad como instrumento principal para la articulación de las políticas de igualdad por parte del IM.

La gestión de las políticas de igualdad en España se realiza de forma “semi-descentralizada” a través de los organismos de igualdad que actúan en los tres niveles de la Administración: el central, el autonómico y el local.

El IM representó un modelo para la institucionalización autonómica de organismos de igualdad, ya que desde el momento en que surge la estructura gubernamental central dedicada a la mujer, comienzan a desarrollarse organismos similares a nivel autonómico. El desarrollo de estos organismos estuvo fuertemente relacionado con el propio progreso de las autonomías en el territorio español entre finales de 1979 y principios de 1983.

Con el fin de evitar la descentralización total de las políticas de igualdad, el IM promueve en las instituciones autonómicas medidas de igualdad y no discriminación y desarrolla planes de igualdad que se apegan al modelo central. Al hecho de que el organismo central haya logrado difundir las medidas e instrumentos de igualdad relativamente rápido entre los organismos autonómicos, se le conoce como “efecto cascada”.¹⁸

El instrumento principal de los organismos de igualdad autonómicos para implantar sus políticas de género son los Planes Regionales de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres. Estos Planes se basan esencialmente en los Programas y Planes de Acción comunitarios y en los Planes de Igualdad

¹⁸ Lombardo, Emanuela, op. cit., p. 110.



nacionales, mientras se articulan en grandes áreas cuyo contenido suele ser similar entre las comunidades autónomas, aunque existen diferencias en cuanto al número de acciones, su importancia y su implementación. Los temas que abarcan estos planes son muy variados, incluyendo legislación, educación, salud, violencia contra las mujeres, mujeres rurales, entre otros. Últimamente los planes hacen referencia al tema de la mujer, a su participación en la toma de decisiones y a la transversalización de género; asimismo, se ha incorporado la estrategia de las acciones positivas en la mayoría de éstos.¹⁹

A partir del 2003, se empezaron a promulgar leyes de igualdad como un instrumento para articular políticas de igualdad a nivel autonómico, las cuales surgen con el fin de ejecutar medidas más incisivas para eliminar las desigualdades. Las comunidades autónomas de Navarra, Valencia y Castilla y León fueron pioneras al respecto.²⁰

De acuerdo con las/los expertas/os, mientras no exista una cultura real no discriminatoria, será necesaria la instrumentación de políticas de igualdad transversales, las cuales a su vez exigen una nueva mirada analítica del problema, demandan la integración en los distintos ámbitos de acción, y requieren de nuevas metodologías que favorezcan la interacción entre los mismos. De igual modo, es importante un proceso de evaluación de las implicaciones para mujeres y hombres de cualquier acción planteada, incluyendo políticas o programas en cualquier área y nivel. Además, se deben tomar en cuenta las preocupaciones y experiencias de

¹⁹ Lombardo, Emanuela, op. cit., p. 112.

²⁰ Novales, M. de Aranzazu, "Las nuevas leyes autonómicas de igualdad de mujeres y hombres", *Aequelitas*, 13, Julio – Diciembre 2003, Pp. 63 – 74. Citado en Lombardo, Emanuela, op. cit., p. 113.



mujeres y hombres para lograr una dimensión integral en el diseño, instrumentación, monitoreo y evaluación de los proyectos y el establecimiento de lineamientos y mecanismos de carácter técnico, jurídico y administrativo, así como supervisar el cumplimiento de los objetivos, estrategias y metas, de tal forma que hombres y mujeres participen y se beneficien igual y equitativamente de la política.²¹

Dado lo anterior, las nuevas políticas de igualdad tienen un contenido transversal que incluye las siguientes áreas:

[S]ensibilización; educación a la igualdad y educación afectiva y no violenta en todos los niveles escolares y formación a la igualdad para el personal administrativo y político; empleo y trabajo; lenguaje no sexista; conciliación de empleo y vida familia; participación de las mujeres en la esfera pública; información y asesoramiento; salud; mujer y nuevas tecnologías; mujer rural; imagen de la mujer en los medios de comunicación.²²

Asimismo, estas políticas introducen mecanismos para vigilar que las normas incluyan, de ser necesario, medidas destinadas a promover la igualdad, instrumentos para favorecer o penalizar a las empresas que respetan o no el principio de no discriminación por sexo, regímenes de inspecciones y sanciones, y la discriminación positiva entre sus principios generales. La ventaja de estas

²¹ Comisión Transversal de Género, “¿Por qué un plan transversal de Género?”, *Segundo Plan de Igualdad 2000 - 03*, 2000 [Documento electrónico] Disponible en: http://www.dipucordoba.es/ctg/dctg_f1463.htm

²² *Ibidem*.



políticas de igualdad radica en la protección individual que ofrece a las mujeres, ya que pueden ser solicitadas en los Tribunales de Justicia de las comunidades autónomas. Sin embargo, se ha establecido que para una correcta aplicación de éstas, será indispensable la capacitación en materia de género de las y los profesionales del derecho.²³

Respecto al contexto institucional de los organismos de igualdad, hay dos factores concluyentes en dichas estructuras: el tipo de organismo, y su posición en el gobierno, es decir, a qué departamento está adscrito.

En primer lugar, el tipo de organismo determina el nivel de autonomía y la fortaleza de la estructura. Esto es, si un organismo de igualdad es creado por ley, esto le otorga personalidad jurídica propia y una autonomía funcional y administrativa mucho mayor. Tiene su propio presupuesto sin importar el departamento al que esté adscrito; además de contar con “consejos auxiliares” que garantizan la representación de las distintas fuerzas sociales al interior del organismo. Mientras tanto, otros organismos de igualdad son unidades administrativas normalmente reguladas por decretos que cumplen sus funciones en similitud a las direcciones generales.

En segundo lugar, la posición en el organigrama gubernamental es decisiva, ya que cuanto mejor sea la posición del organismo, mayores serán las probabilidades de introducir la perspectiva de género a través de todas las políticas en todos los departamentos.²⁴ Por ejemplo, al ser la Presidencia un área gubernamental con mayor autoridad sobre el resto de los departamentos y la más

²³ *Ibidem.*

²⁴ Bustelo, María, *La evaluación de las políticas de género en España*, op. cit., p. 28.



cercana al poder, hay un marcado interés por parte de los organismos de igualdad a depender de los departamentos de Presidencia, para así abordar todas las cuestiones que afectan a las mujeres a través de las políticas públicas globales e integrales, creando a su vez un compromiso en todos los poderes públicos y no sólo a los relacionados con temas de la mujer o la igualdad.

[E]n doce de las diecisiete comunidades autónomas españolas hay institutos de la Mujer [...] De los diecisiete organismos de igualdad autonómicos, nueve dependen de Presidencia, uno de Cultura, uno de Trabajo (Madrid), y otros dos de Consejerías de Familia (Galicia y Castilla y León).²⁵

En definitiva, el marco institucional es de suma importancia para las políticas públicas de igualdad, por lo que, con el paso de los años, las femócratas detrás de los organismos de la mujer han luchado por contar con un marco institucional más fuerte y favorable.

Los asuntos de igualdad entre mujeres y hombres ya se han extendido hasta las administraciones municipales españolas. De acuerdo con la Ley 7/1985 de 2 de abril Reguladora de las Bases del Régimen Local, tanto los municipios como las diputaciones pueden realizar actividades complementarias, en particular en lo que se refiere a la promoción de la mujer. Esta Ley se basa en la idea de que la cercanía de la Administración local a la ciudadanía hace que este nivel sea el más propicio para tomar medidas de carácter social, debido al mejor conocimiento de la

²⁵ Bustelo, María, *La evaluación de las políticas de género en España*, op. cit., p. 33.



realidad local. Lo anterior también permite a las autoridades municipales detectar más fácilmente las necesidades reales de la ciudadanía y tener una incidencia directa sobre la población.²⁶

Apoyándose en lo anterior, desde los años noventa, los institutos de la mujer locales se han inclinado hacia los programas estables de atención a la mujer y fomento para su desarrollo, así como a la creación de estructuras técnicas específicas y órganos políticos como las Concejalías de la mujer, las cuales son responsables institucionales del plan o programa municipal de igualdad y cuyas representantes forman parte del equipo de gobierno, lo que permite defender a nivel gubernamental las medidas que se tienen que tomar en el área de igualdad.²⁷

La creación de este tipo de organismos surge ante la necesidad de ejecutar acciones que fueran más allá de los servicios sociales y que aportaran un enfoque político orientado a mejorar la situación de las mujeres de forma integral. Asimismo, se pretende implementar planes transversales de igualdad que permitan “contemplar diferentes niveles de intervención, distinguiendo distintos colectivos de mujeres según el tipo de atención que se les debe prestar, incluyendo el nivel de atención más amplio o global [...]”.²⁸

Con lo anterior, las administraciones locales además de mantener la atención personalizada a mujeres, favorecen el desarrollo de medidas estratégicas de

²⁶ Lombardo, Emanuela, op. cit., p. 114.

²⁷ Sampedro, M.R., *Administración local y políticas de igualdad de la mujer*, FEMP, Madrid, 1992. Citado en Lombardo, Emanuela, op. cit., p. 114.

²⁸ Valiente, C., “Feminismo de estado en los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Madrid”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 13/14, 1998/1999, Pp. 173 – 189. Citado en Lombardo, Emanuela, op. cit., p. 115.



carácter integral y preventivo que exigen la coordinación entre las distintas áreas municipales (salud, educación, empleo, bienestar social). Del mismo modo, este enfoque ha permitido la elaboración de planes y programas de igualdad municipales parecidos a los implementados a nivel nacional o autonómico, cuyo contenido por igual es bastante amplio (empleo, violencia, educación, sensibilización) y contempla la creación y mantenimiento de centros de atención directa individualizada para todas las mujeres que lo soliciten.²⁹

Así como a nivel central, la persuasión es el mecanismo de las políticas de igualdad en el ámbito local, en gran parte debido a los limitados recursos que disponen. Dicho mecanismo permite al equipo técnico y responsables de las políticas de igualdad, intentar convencer a los demás departamentos de que implementen planes y programas que fomenten la igualdad entre mujeres y hombres, sin agotar así el escaso presupuesto del que disponen.³⁰

Finalmente, considerando las dificultades que se han presentado en la relación entre el movimiento feminista y el IM, es apropiado mencionar que la gran participación de las mujeres en el proceso de toma de decisiones a nivel local y su buena comunicación con los Consejos de la mujer³¹, representan un rasgo positivo de las políticas de igualdad locales.

²⁹ Lombardo, Emanuela, op. cit., p. 116.

³⁰ Lombardo, Emanuela, op. cit., p. 117.

³¹ Órganos de participación de carácter consultivo integrado por entidades sociales, incluyendo agrupaciones de mujeres que tienen interés y una cierta competencia en materia de género.



2.3 El impacto positivo de las políticas de género en España: la importancia de la Unión Europea y los avances

Con el fin de implementar acciones para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, y de favorecer la comunicación permanente entre los estados miembros de la Unión Europea y las instancias interesadas en políticas e iniciativas en este ámbito; desde 1983 se organizaron trabajos de acción comunitaria.

En total son cinco Programas de Acción y un Plan de trabajo para la igualdad entre las mujeres y los hombres que ha puesto en marcha la Unión Europea: el Primero (1982-1985) reconoce la necesidad de adoptar medidas complementarias de acción positiva; el Segundo (1986-1990) adopta acciones positivas en nuevas áreas tales como: formación, nuevas tecnologías, conciliación del trabajo y la vida familiar, desarrollo local; el Tercero (1991-1995) propone una estrategia de acción más global; el Cuarto (1996-2000) recomienda a los Estados miembros desarrollar y promover métodos, estrategias, modelos y estudios encaminados a integrar la dimensión de la igualdad de oportunidades en todas las políticas y acciones; y el Quinto (2001-2005) establece acciones para la sensibilización, el análisis de los factores y políticas relacionados con la igualdad de género y la cooperación transnacional entre los agentes sociales. Hoy en día, el Plan de trabajo para la igualdad entre las mujeres y los hombres (2006-2010) es la continuación de la



estrategia para la igualdad entre hombres y mujeres 2001-2005, incrementando las actividades existentes y proponiendo otras nuevas.³²

En lo que respecta a España, al término de la dictadura de Franco era un país conservador y con una escasa intervención pública para la corrección de la discriminación hacia las mujeres. Sin embargo, en ese momento inició un acelerado proceso de modernización y transición a la democracia que le llevó a ratificar la CEDAW en 1984 y a ingresar a la Comunidad Europea en 1986. A partir de entonces, la ahora UE ha tenido un impacto significativo en muchos aspectos de la nación española y las políticas de género no fueron la excepción.

La UE integró sistemáticamente las acciones y objetivos de la Plataforma de Beijing en todas sus políticas y medidas a partir de 1996. Siguiendo estas directrices, España hace así el compromiso de trabajar en las doce esferas de especial preocupación para el avance y capacitación de la mujer.³³

Para el momento de su adhesión a la Comunidad Europea en 1986, España ya había modificado parte de su legislación laboral respecto al tema de igualdad de género, específicamente lo relacionado con acoso sexual, igualdad de retribución y trato, sanciones a empresas en casos de discriminación por sexo, protección a la maternidad, permiso parental, trabajo a tiempo parcial y transversalidad de género. Sin embargo, fue a partir de su ingreso que se verificaron algunas carencias e imprecisiones al respecto.

³² Europa. Actividades de la Unión Europea, "Síntesis de la legislación", *Compilación de documentos sobre igualdad entre mujeres y hombres*, 2008 [Documento electrónico] Disponible en: <http://europa.eu/scadplus/leg/es/s02310.htm>

³³ Dancausa Trevino, Concepción, "Mujeres 2000: igualdad entre los sexos, desarrollo y paz para el siglo XXI", *España. Vigésimo tercera sesión especial de la Asamblea General*, 2000 [Documento electrónico] Disponible en: <http://www.un.org/womenwatch/daw/followup/beijing+5stat/statments/spain5.htm>



Expertas en el tema afirman que la UE ha tenido en general un impacto fuerte y positivo sobre las políticas de género en España. En primer lugar, introdujo un nuevo marco normativo en contra de la discriminación. En segundo lugar, ha favorecido las estrategias de movilización de las españolas a través de contactos con las asociaciones de todos los países europeos.³⁴ En tercer lugar, se ha logrado situar la discriminación de las mujeres en la agenda pública, lo cual garantiza que, independientemente del partido que gobierne, el Estado debe actuar en contra de la discriminación. Otro aspecto positivo es la inclusión de las políticas de género en el terreno discursivo, lo cual se ve reflejado en la creación de una opinión pública a favor de la igualdad entre mujeres y hombres, así como la sensibilización de la población respecto a los problemas que afectan a las mujeres. Finalmente, se considera que la UE garantiza a España una inclusión legal, político-cultural y social.³⁵

Con relación a la inclusión legal, la UE proporciona un marco normativo sobre la igualdad de género en el empleo que sirve de apoyo y referencia para las españolas. Este marco es considerado como un apoyo y una legitimación de las demandas de las femócratas hacia sus líderes nacionales; además, acelera las reformas de la política de género española mediante la transposición de las directivas comunitarias en la normativa nacional y; finalmente, asegura la continuidad de las políticas de igualdad en España incluso ante la llegada de gobiernos conservadores.³⁶

³⁴ Lombardo, Emanuela, op. cit., p. 119.

³⁵ Astelarra, Judith, *Políticas de Género en la Unión Europea y algunos apuntes sobre América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile, 2004, p. 27.

³⁶ Lombardo, Emanuela, op. cit., Pp. 131 – 132.



En lo que respecta al primer punto, las femócratas perciben a la Unión como una aliada y un punto de referencia en las luchas de las mujeres, ya que otorga legitimidad a sus reclamos. Por tanto, las femócratas han utilizado como estrategia para hacer sus demandas un discurso incluyente de las recomendaciones y afirmaciones de la UE en los temas de género.

El segundo aspecto, relacionado con la promoción de una nueva legislación, refleja que muchos de los cambios legislativos en materia de género en España no hubieran sido posibles sin la UE, y que la normativa para igualdad comunitaria ha ejercido una influencia en la definición de las políticas de género de este país. Esto último principalmente por dos razones. En primer lugar, al igual que en la UE, se adoptaron los planes o programas para la igualdad como instrumento principal para articular las políticas de igualdad españolas a nivel nacional, autonómico y local, cuyo contenido está definido en gran parte por los Planes comunitarios. En segundo lugar, se han introducido nuevos temas de igualdad en la agenda política española que, sin la UE, no se hubieran considerado o hubieran tardado más en aprobarse.³⁷

Una inclusión político-cultural también es proporcionada a España gracias a la contribución de la UE en los procesos de democratización y modernización, sobre todo en el período de transición de la dictadura a la democracia. Por otro lado, al impulsar la democratización de España, la Unión ha contribuido a democratizar la relación entre los sexos. En este aspecto, las democracias europeas representaron un modelo a seguir para la emergente democracia

³⁷ *Íbidem.*



española. Además, la UE ha fortalecido las políticas de igualdad en todos los estados miembros con el discurso persuasivo de que la existencia de organismos de igualdad es indispensable para desarrollar los programas comunitarios y recibir fondos europeos.³⁸

Como se puede observar, la pertenencia de España a la UE fue muy importante para olvidarse del aislamiento en que se mantuvo durante el franquismo y pasar así a la nueva situación de plena incorporación en lo que respecta a la igualdad de oportunidades para las mujeres españolas. Esto es, a través de los programas comunitarios, la UE ha fomentado los intercambios transnacionales, el aprendizaje y apoyo moral de las redes de activistas, así como la movilización transnacional de las mujeres en Europa y los contactos entre asociaciones de mujeres. Estos contactos son muy valorados, ya que estimulan el conocimiento y permiten mejorar las estrategias políticas y los contenidos de las demandas mediante el intercambio de información y buenas prácticas. La inclusión social es de particular importancia en el movimiento por la igualdad de género, ya que a menudo las mujeres que participan en éste representan una minoría y sienten que sus demandas no son consideradas seriamente.

Finalmente, el contexto europeo ha facilitado el avance hacia las políticas de acción positiva y transversalidad, las cuales ya se encuentran vigentes en instituciones europeas y algunos países.

³⁸ Lombardo, Emanuela, op. cit., p. 133.



2.4 Planes de igualdad: el instrumento básico para la articulación de las políticas de igualdad de género en España

Los organismos de igualdad, tanto a nivel central como autonómico y local, son los impulsores de las políticas de igualdad entre las diferentes unidades de sus respectivos gobiernos; sin embargo, no tienen recursos ni poder para ejecutar medidas. Por lo anterior, y siguiendo los pasos de la UE, el IM adoptó desde sus primeros años de existencia la elaboración y aprobación de los Planes para la Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres como principal instrumento de las políticas de igualdad, los cuales a su vez, dependen de las capacidades persuasivas de las femócratas. Desde entonces, las comunidades autónomas y los municipios han seguido el mismo camino.

Hasta ahora, se han implementado cuatro Planes desde 1987. De acuerdo con María Bustelo, los planes de igualdad se definen como,

[U]n conjunto de objetivos y medidas tomadas y aprobadas por un gobierno y que deben llevar a cabo los diferentes departamentos gubernamentales, en un período concreto de tiempo (de dos a cinco años). Los planes también suelen implicar, al menos formalmente, otros niveles gubernamentales y organizaciones no gubernamentales.³⁹

Los Planes de Igualdad han representado una opción bastante ventajosa para la persuasión de las diferentes unidades gubernamentales, ya que al requerir de la participación conjunta de los distintos departamentos y sectores

³⁹ Bustelo, María, *La evaluación de las políticas de género en España*, op. cit., p. 34.



gubernamentales, aumentan las posibilidades de introducir la perspectiva de género en todas las áreas de gobierno.

Por otro lado, los Planes promueven tanto la conciencia de los poderes públicos sobre igualdad de género como su compromiso, ésto a través de su aprobación en el Consejo de Ministros o de Gobierno. Asimismo, favorecen la posibilidad de tratar el problema de la igualdad desde una perspectiva global e integral en lugar de recurrir a actuaciones sectoriales; el establecimiento de objetivos estratégicos que exigen recursos y compromisos; el seguimiento y la evaluación de los planes que permiten la mejora de los mismos; la participación de asociaciones de mujeres en la fase precedente a la elaboración del plan; el apoyo de por parte de la ONU y la Unión Europea; y la posibilidad de representar un modelo para las políticas de igualdad de género locales.⁴⁰ Todo lo anterior puede explicar por qué los planes han sido bien recibidos como instrumentos para articular las políticas de género en España.

Lombardo destaca que tanto el contenido como el enfoque de los cuatro Planes de Igualdad del IM central han tenido una evolución importante. El primer Plan (1988 - 1990) establece un objetivo de igualdad formal (especialmente en el ámbito laboral) a través de un concepto de género más neutral. El II Plan (1993-1995) introduce el tema de igualdad de hecho⁴¹ y la necesidad de un justo equilibrio de las responsabilidades públicas y privadas entre los sexos (se politiza la esfera reproductiva y se aumenta la presencia de las mujeres en la esfera

⁴⁰ Bustelo, María, "Las políticas públicas de igualdad de género en España en los niveles central y autonómico", op. cit. En Lombardo, Emanuela, op. cit., p. 108.

⁴¹ Ofrecer las mismas oportunidades por igual no significa que todas y todos podrán disfrutar y ejercer estos derechos de la misma forma.



pública) por medio de un discurso que busca la reconstrucción de los géneros. No obstante, el II Plan ha sido criticado ya que no define las políticas que suplan el patriarcado y la división sexual del trabajo por un nuevo orden social en el que hombres y mujeres pueden vivir plenamente sin desigualdad manteniendo la diferencia; es decir, una sociedad paritaria.⁴²

El III Plan (1997-2000) resulta innovador en el sentido de que pretende una mayor inclusión de la sociedad entera en la igualdad de género. En este Plan se habla de acciones positivas para las mujeres, así como de acciones para adaptar a la sociedad a una distribución más equitativa de los roles, con el fin de que las mujeres se tornaran en agentes copartícipes de la toma de decisiones, ya que, sin la participación de éstas, es imposible alcanzar objetivos de igualdad y desarrollo.⁴³ De este modo, se pretendió promover la integración de la dimensión de la igualdad de oportunidades en la elaboración, aplicación y seguimiento de todas las políticas, medidas y acciones realizadas.

Ante el convencimiento de que aún queda mucho por hacer, se aprobó el IV Plan (2003-2006) para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, cuyo objetivo fundamental pretende potenciar la transversalidad de género y la cooperación en todas las áreas gubernamentales, manteniendo en los casos necesarios, políticas específicas de igualdad de oportunidades, es decir, acciones positivas.⁴⁴

⁴² Lombardo, Emanuela, op. cit., Pp. 108 – 109.

⁴³ Bustelo, María, *La evaluación de las políticas de género en España*, op. cit., p. 38.

⁴⁴ Instituto de la Mujer de España, *Políticas*, 2006 [Documento electrónico] Disponible en: <http://www.mtas.es/mujer/politicas/aqui.html>



La perspectiva de género y la transversalización de dicha perspectiva de género son los principios inspiradores del IV Plan, tal y como recomiendan la Plataforma de Acción de la Conferencia Mundial de Beijing y el Quinto Programa Marco de la Unión Europea Para la Igualdad de Género. Conseguir que todas las políticas públicas sean formuladas, ejecutadas y evaluadas con perspectiva de género es la meta, la transversalización de dicha perspectiva es la estrategia.⁴⁵

Conscientes de que la igualdad de género constituye un objetivo del desarrollo y un factor fundamental para luchar contra la pobreza, también se puso en marcha el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, el cual pretende crear una política de Estado a favor del desarrollo humano en el marco de los principales acuerdos internacionales sobre igualdad de género.⁴⁶ Además de los Planes, se han implementado Programas de Empleo como Óptima, PAEM y CLARA, con los que se busca facilitar la inserción laboral y social de las mujeres.

Los Planes han sido de gran importancia como instrumentos de impulso y planificación de las políticas de igualdad. La existencia de éstos como marco referencial que establece los objetivos a cumplir, las acciones a desarrollar y los agentes responsables, incrementa la posibilidad de determinar qué se quiere lograr y cómo.

Por lo anterior, se puede afirmar que se han intensificado las medidas que contribuyen a eliminar la discriminación contra las mujeres a través de los diversos Planes de Igualdad de Oportunidades; no obstante, existe el riesgo latente de que

⁴⁵ Lombardo, Emanuela, op. cit., p. 109.

⁴⁶ Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*, (Sin fecha) [Documento electrónico] Disponible en: http://www.aecid.es/03coop/6public_docs/2seci/2doc_coop_esp/ftp/Plan_Director_Esp.pdf



dichos Planes terminen rezagados en el discurso, con un grado de ejecución e impacto mínimos.

2.5 Los obstáculos de las políticas de género en España

2.5.1 El impacto limitado de la Unión Europea

La postura positiva respecto al impacto de la UE en las políticas de género españolas toma un giro distinto cuando se tocan los asuntos relacionados con la implementación de la política de igualdad comunitaria por parte del gobierno español, y la capacidad de la política de género de la UE de dar respuesta a las necesidades de las españolas.

A pesar de que el marco normativo de la UE en materia de igualdad está centrado en el ámbito laboral, no ha tenido éxito al tratar de resolver los problemas y las necesidades fundamentales de las españolas en cuanto a bienes socio-económicos específicos, como la feminización de empleos precarios, la violencia contra las mujeres y la falta de medidas para compartir las responsabilidades familiares con los hombres, por lo que las mujeres consideran que no ofrece las respuestas suficientes a sus verdaderas necesidades.

Con relación a lo anterior existen dos posturas. Una atribuye una gran responsabilidad al gobierno español en cuanto a la ineficaz implementación de las directivas de igualdad de la UE; la otra critica la política de género de la UE por estar centrada tan limitadamente en la cuestión del empleo. Las expertas en materia de igualdad afirman que este tema está íntimamente relacionado con otros como los servicios sociales, la educación, la violencia de género, el cuidado de



las/os niñas/os, la distribución de las responsabilidades entre los sexos, el tráfico de mujeres, la cultura sexista y la imagen de la mujer en los medios de comunicación. Por tanto, a pesar de las políticas desarrolladas por la Unión en el ámbito laboral, no se han eliminado los obstáculos que restringen a las mujeres el acceso efectivo al empleo en igualdad de condiciones.⁴⁷

Otro aspecto del impacto limitado de la UE está relacionado con su capacidad para controlar la adecuada implementación de la política de género comunitaria en los países miembros. Este problema es el resultado de los límites de jurisdicción de la Comisión Europea, de la falta de recursos y personal, además de la resistencia por parte de los estados miembros para evitar que la implementación de las políticas sea supervisada. Este hecho no se limita al área de género, sino que afecta a muchos ámbitos de la política europea; por lo tanto, asuntos como la igualdad de género corren el riesgo de ser postergados a temas de segunda clase en la agenda política, recibiendo así una atención mínima.⁴⁸

Comparadas con otras políticas de la UE, las políticas de igualdad de género representan un pequeño porcentaje y disponen de un presupuesto mínimo que ha ido decreciendo continuamente, por lo que los compromisos de igualdad de género se encuentran relegados. Lo anterior, aunado a la falta de personal capacitado, son algunos de los principales motivos que impiden a la Comisión evaluar a fondo la implementación de las directivas de género.

Por su parte, las diferencias nacionales en cuanto al compromiso de los gobiernos hacia la política de género y la variedad de interpretaciones de la

⁴⁷ Lombardo, Emanuela, op. cit., Pp. 138 – 139.

⁴⁸ Lombardo, Emanuela, op. cit., p. 141.



normativa comunitaria representan todavía un mayor problema para la implementación de las políticas de igualdad de la UE.

La existencia de diversas formas de entender y encuadrar el problema de la desigualdad de género en los distintos niveles de gobierno aumenta las posibilidades de que, durante la implementación, se distorsionen los objetivos establecidos en la fase de diagnóstico, pronóstico y formulación de las políticas de igualdad, ya que en su mayoría no señalan explícitamente cuestiones como el problema a resolver, quién es responsable de ello, cuál es la causa, cuál es la solución y quién debe solucionar el problema.⁴⁹

En casos de mala aplicación de la normativa comunitaria la Comisión recomienda que se lleven a cabo denuncias en los tribunales nacionales, y aunque reconoce que existen diferencias considerables en cuanto al compromiso de los gobiernos hacia las políticas de género y la implementación de las directivas comunitarias, afirma que eso es responsabilidad de los países miembros.⁵⁰

Evidentemente, existe un impacto negativo o limitado de la UE sobre la política española de género. La supervisión insuficiente y la orientación tajante hacia el empleo impiden la eliminación de las verdaderas causas de la desigualdad entre mujeres y hombres, las cuales no radican exclusivamente en los aspectos laborales.

⁴⁹ Pedrosa Sanz, Rosario, *Las políticas de igualdad de oportunidades en España*, [Documento electrónico] Disponible en: <http://www.ucm.es/info/ec/jec8/Datos/documentos/comunicaciones/Feminista/Pedrosa%20Rosario.PDF>

⁵⁰ *Ibidem*.



2.5.2 Las limitaciones nacionales

A pesar del impacto positivo que la UE pueda tener sobre la movilización de los grupos de mujeres, el gobierno español no ha mostrado un cambio de actitud significativo hacia los temas de género. De acuerdo con Lombardo, los obstáculos nacionales del contexto español influyen aún más en implementación de las políticas de igualdad de género.⁵¹

En el aspecto político, se considera que el gobierno español lleva a cabo una aplicación negligente de las políticas de género, ya que al catalogarlo como tema de segunda en la agenda política, no invierte en la creación de políticas activas de género. Por otro lado, las directivas de género se implementan de forma parcial o incorrecta, pues el gobierno español sólo se preocupa por aplicar la legislación mínima de género para cumplir con las obligaciones de la UE.⁵²

En materia legal, se registra una aplicación limitada de la legislación de género de la UE por parte de los tribunales y abogados/as españoles/as. Las decisiones judiciales en España resultan incompatibles con las normas comunitarias de igualdad, por lo que tienden a basarse exclusivamente en la normativa española. Ante la incompetencia, son pocos los casos de discriminación a los que se les da seguimiento.⁵³

La existencia de una fuerte cultura patriarcal que se alimenta de estereotipos culturales e intereses políticos y que se resiste a los cambios que implican las políticas de igualdad de género, es un obstáculo más para la implementación

⁵¹ Lombardo, Emanuela, op. cit., p. 143.

⁵² *Ibidem*.

⁵³ CEDAW, *Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer a España*, CEDAW, 2004, p. 159.



eficaz de éstas en España. La cultura androcéntrica se opone a las políticas de igualdad que buscan cambiar las costumbres, prácticas y roles de género tradicionales, puesto que amenazan el orden de género existente donde el hombre es el principal beneficiado.⁵⁴

Dado lo anterior, se establece un ambiente difícil para la aplicación de las normas que promueven el reparto igualitario de las responsabilidades entre los sexos. Asimismo, muchos intereses políticos se oponen al cambio en las condiciones de las mujeres, lo que impide la correcta implementación de las políticas de igualdad de género tanto nacionales como comunitarias. Tal es el caso de las acciones afirmativas, las cuales han provocado una fuerte reacción desfavorable entre los españoles, ya que las perciben como una violación a sus derechos iguales y una amenaza a sus intereses.

Las políticas de género tienen otras series de debilidades que se unen a los obstáculos previamente mencionados. Al igual que en la UE, las políticas de igualdad de género en España son aún muy escasas si se comparan con otras políticas públicas, tanto en términos presupuestarios como en términos de atención de los poderes públicos. Aún cuando se ha avanzado en el tema, la mayoría de los recursos están destinados a distintos programas del gobierno. Por otro lado, dichas políticas dependen en gran parte de la capacidad de persuasión de las femócratas, puesto que los organismos de igualdad sólo tienen la facultad de impulsarlas, y no de ejecutarlas directamente. Más aún, los organismos de igualdad tampoco tienen poder para sancionar en caso de incumplimiento.⁵⁵

⁵⁴ *Ibidem.*

⁵⁵ Bustelo, María, *La evaluación de las políticas de género en España*, op. cit., p. 38.



Otra debilidad de las políticas de género radica en su instrumento principal; es decir, los Planes de Igualdad. Los Planes se construyen con base en los previamente formulados, lo que puede llevar a reproducir rutinas y, sobre todo, a la escasez de innovación. Por ejemplo, período tras período, los Planes han pasado por alto factores que aún conducen a la discriminación de las mujeres.

La ausencia de una evaluación de impacto o de indicadores adecuados para estimar los avances, las limitadas iniciativas para reducir las diferencias salariales entre hombres y mujeres, la lenta corrección de la segregación en el empleo, así como el poco interés por eliminar las profundas causas estructurales de la desigualdad entre los sexos en toda dinámica social, también obstaculizan significativamente el empoderamiento de la mujer.⁵⁶

La participación de actores en las políticas de igualdad refleja otro aspecto negativo. Esto es, aunque teóricamente las políticas estén basadas en la participación conjunta de la sociedad civil y los poderes públicos, existe una clara tendencia a darle prioridad a la participación y colaboración gubernamental, haciendo a un lado a los grupos no gubernamentales.⁵⁷ Las diferencias y la fragmentación que se han presentado entre el movimiento feminista y el feminismo institucional (femócratas) son prueba de ello. Las femócratas han logrado la introducción de nuevos instrumentos de política, pero su discurso resulta ajeno a ciertos criterios del movimiento feminista. Por su parte, en las regiones que han desarrollado un movimiento feminista mucho más fuerte, las tentativas de incluir las demandas, los intereses y las preocupaciones de las mujeres han sido más

⁵⁶ Astelarra, Judith, op. cit., p. 28.

⁵⁷ Bustelo, María, *La evaluación de las políticas de género en España*, op. cit., p. 39.



eficaces.

Pese a lo anterior, todavía existen alianzas entre las femócratas y las feministas. La política de género en el nivel local es a menudo el resultado de una cooperación entre actores gubernamentales y no gubernamentales. El contacto entre ciudadanos/as e instituciones ha mejorado las relaciones entre feministas y femócratas, promoviendo la participación directa en la elaboración de proyectos de igualdad y creando Consejos de la Mujer, los cuales han funcionado como una herramienta consultiva para la legislación de igualdad de género.⁵⁸

Por lo tanto, aunque el movimiento feminista de España ha enfrentado desafíos, gracias a su voluntad y temple, es innegable la contribución que ha hecho a los avances en la vida de las mujeres españolas.

No obstante, permanece el riesgo de que las políticas de igualdad de género se conviertan en un símbolo que no logre traspasar el discurso, que se quede congelado en el marco teórico, sin lograr llegar al nivel de las acciones. Esta es la razón principal por la que resulta indispensable la evaluación de impacto de las políticas de igualdad de género, así como la constante presión del movimiento feminista.

⁵⁸ Platero, Raquel, *Policy Frames and Implementation Problems: The Case of Gender Mainstreaming*, MAGEEQ, Madrid, 2003, Pp. 20 – 21 (Traducción propia).